

УДК 340

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТНОМ СОСТАВЕ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

© Николай Сергеевич ЕЛЬЦОВ

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой теории и истории государства и права, e-mail: 520877@mail.ru

Рассматривается субъектный состав механизма реализации функций государства, в котором выделены такие блоки субъектов, как: органы государственной власти, а также государственные учреждения и предприятия и иных участников – негосударственные структуры (общественные, некоммерческие, коммерческие организации). Утверждается, что механизм реализации функций государства включает комплекс правовых и организационных мер, направленных на осуществление основных направлений деятельности государства, с учетом социально-экономических потребностей общества и государства, реализуемых как государственными, так и негосударственными органами и организациями. Считается, что в реализации функций государства помимо публичных органов власти участвуют и негосударственные, неправительственные организации, имеющие свою особую функциональную роль в действии механизма реализации функций государства. Позиция связана, во-первых, с трактовкой понятия механизма государства, а во-вторых, с субъектным составом процесса реализации отдельных функций государства. В институциональный блок механизма функционирования государства входят различные институты реализации государственной власти, в качестве которых могут выступать муниципальные органы и негосударственные организации, которым государство может либо делегировать часть своих полномочий, либо наделять некоммерческие организации финансовыми ресурсами для осуществления социально ориентированных видов деятельности. Делается вывод о том, что в процессе реализации функций государства задействован как весь механизм государства, так и негосударственные структуры, привлеченные для содействия в реализации отдельных, как правило, социально ориентированных функций государства.

Ключевые слова: функции государства; механизм государства; механизм реализации функций государства; общественные организации.

DOI: 10.20310/1810-0201-2015-20-10-151-157

Анализ механизма реализации функций государства позволяет выявить потенциальные возможности государства и способствует более глубокому и адекватному пониманию механизма его взаимодействия с различными структурами общества в решении различных политических, экономических, культурных и других задач. Оптимальность его организации зависит от того, насколько полно и четко выявлены как сами функции государства, так и субъекты механизма их реализации.

Существуют различные подходы к определению функций государства, широко обсуждаемых в учебной и научной литературе [1, с. 328]. Одна из распространенных позиций о сущности функции государства в юридической науке выражается в том, что это основные направления его деятельности, цели, формы, средства и методы ее осуществления (С.В. Бабаев, В.М. Корельский, В.В. Оксамытный, В.М. Сырых и др.).

Такие ученые, как А.Б. Венгеров, А.И. Денисов, Л.А. Морозова, В.С. Петров видят сущность функций государства в механизме государственного воздействия на общественные отношения, определяющего содержание и направления его деятельности по управлению обществом. Они также полагают, что механизм государственного воздействия на общество включает в себя не только направления деятельности государства, т. е. его функции, но и многие другие важные средства и способы, такие как политика, право, система государственных органов.

Отдельные подходы ограничивают функции государства вопросами управления обществом, что исключает из рассмотрения функций их реализацию в условиях воздействия и взаимовлияния международных, политических, экономических, культурных, экологических, географических и иных аспектов.

Анализ научной литературы по вопросу о сущности функций государства показыва-

ет, что большинство ученых-теоретиков считают, что функции государства – это основные направления деятельности государства, определяемые его социальной сущностью и стоящими перед ним задачами [2, с. 139; 3, с. 97; 4, с. 57]. Нам импонирует точка зрения тех авторов, которые при рассмотрении понятия «функции государства» раскрывают их в динамике, во взаимосвязи с механизмом государства, формами и субъектами их реализации. Например, В.М. Сырых понимает под функциями «определяемые конкретно-историческими условиями существования государства его основные направления деятельности по управлению делами общества, осуществляемые в присущих им формах с помощью специфических методов» [5, с. 34]. Кроме этого, он считает, что функции государства осуществляются через весь механизм правового регулирования, который и является формой их реализации [5].

Л.А. Морозова, которая является одним из видных российских ученых в сфере разработки теории о функциях государства и государственности, предлагает трактовку функций не только как направлений деятельности государства, но и как механизма государственного воздействия на общественные процессы, ссылаясь на то, что, выполняя определенные функции в тех или иных сферах жизни общества, государство одновременно посредством проводимых реформ, различного рода преобразований, правового регулирования общественных отношений воздействует на состояние общественных процессов [6, с. 98].

Не согласен с ней С.А. Комаров, считая, что «включение механизма государственного воздействия на развитие общественных процессов в понятие функций государства не совсем справедливо, т. к. тем самым делается попытка свести функции государства в целом к функционированию его механизма, а также подменить функционирование государства различными способами правового воздействия, хотя в науке существует такое самостоятельное понятие, как «правовые формы осуществления функций государства» [7, с. 120].

Таким образом, при неоднозначности в подходах к пониманию содержания функций государства считаем, что сущность функций государства проявляется не только в статике,

но и в динамике, и можно говорить о существовании определенного механизма реализации функций государства, в котором участвуют разнообразные субъекты. Сразу же отметим, что какого-либо единства точек зрения на природу и субъектный состав данного механизма в юридической науке нет.

В отличие от анализа функций государства, их сущности, классификации и реализации отдельных функций вопрос о механизме реализации функций, его структуре, субъектном составе не получил детального исследования в юридической науке. Возможно, в ряду различных причин это связано и с тем, что в теории государства и права подробно освещался вопрос о сущности реализации и о формах реализации функций государства.

Рассмотрение категории «формы реализации (осуществления) функций государства» в большей мере отражает внешнее и статичное содержание деятельности государства, тогда как категория «механизм осуществления функций» показывает внутреннюю организацию государства по реализации его функций, их динамику.

Приведем мнение ученых-теоретиков по вопросу о сущности реализации (осуществления) функций государства. Н.И. Матузов и А.В. Малько под реализацией функций государства понимают однородную деятельность органов государства [8, с. 52]. Единство позиций выражает и следующая группа авторов. Так, С.С. Алексеев видит реализацию функций государства в виде деятельности государства в присущих ему формах, с применением свойственных государству методов [9, с. 114]. В.Н. Хропанюк рассматривает реализацию функций государства как комплексную деятельность государства на определенном этапе его развития [10, с. 156].

Обратим внимание на то, что никто из указанных авторов не анализирует реализацию функций государства через категорию «механизм», которая в рамках теории государства и права используется при анализе различных социально-правовых явлений и вполне может быть использована и при исследовании функций государства. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что пока термин «механизм реализации функций государства» не является общепринятым при исследовании данной проблемы.

Структуру данного механизма, по мнению А.И. Гнатенко, а он считает, что под механизмом реализации функций государства следует понимать «рассматриваемые в единстве совокупность компетентных органов, форм и методов их деятельности, опосредованный правом процесс управленческого воздействия на различные сферы общественной жизни в целях практической реализации функций государства» [11, с. 5], образуют следующие элементы: «управляющая система, под которой понимается государство в лице его органов; правовые нормы, образующие в свою очередь своеобразный юридический механизм, с помощью которого обеспечивается содержательность воздействия в управлении обществом; управленческий процесс; методы и формы деятельности; правовые принципы, процедуры, целевое предназначение» [11, с. 14].

Мы не совсем согласны с видением данного автора структуры механизма, что связано с тем, что термин «механизм» – «означает внутреннее устройство системы чего-либо, совокупность состояний и процессов, из которых складывается какое-либо явление» [12, с. 262]. Иначе говоря, «механизм» – это совокупность взаимосвязанных элементов, составляющих определенную систему, находящуюся в определенном движении. Механизм потому так и называется, что он символизирует движение.

В этой связи не ясна позиция А.И. Гнатенко относительно необходимости включения в механизм реализации функций государства таких явлений, как правовые принципы, процедуры, целевое предназначение. На наш взгляд, эти элементы уже присутствуют в механизме в таких элементах, как правовые нормы и управленческий процесс, и их дополнительное перечисление лишь усложняет восприятие механизма реализации функций государства.

А.М. Милуков, давая определение теоретической конструкции структуры механизма реализации экономической функции государства, полагает, что «механизм реализации экономической функции государства представляет собой взятые в единстве целеполагание, организационно-правовые основы, принципы и методы осуществления экономической деятельности государства» [13, с. 7]. Автор считает, что в структуру рас-

сматриваемого механизма входят четыре блока: «1) целевая составляющая, т. е. система экономических целей и задач государства, образующие в сумме его экономическую стратегию; 2) организационные основы (организационная составляющая) – совокупность государственных органов, учреждений и предприятий, осуществляющих реализацию экономических задач государства; 3) нормативная основа (правовая составляющая), сообщающая легитимность государственно-правовому воздействию на систему экономических отношений и выражающаяся в системе нормативно-правовых актов, создавая и реализуя которые государство осуществляет воздействие на экономические отношения; 4) экономические принципы и методы, в совокупности представляющие тактику реализации экономической функции государства» [13, с. 7].

Согласимся с наличием таких элементов, как совокупность государственных органов, учреждений и предприятий, нормативная основа и методы реализации функции государства. Остальные элементы, на наш взгляд, лишь детализируют базовые.

Е.В. Лебедева механизм реализации функций определяет как «содержательный элемент функций государства вместе с субъектами (государство в лице механизма государства и гражданское общество в лице институтов), объектом (все общественные отношения или их определенная сфера, которые охватываются отдельными видами (сторонами) деятельности государства в рамках определенных направлений)» [14, с. 11]. По мнению автора данного подхода, механизм реализации предполагает наличие сторон (видов) деятельности, осуществляемых в определенных формах и методах.

Данный подход, безусловно, представляет интерес в части включения сюда институтов гражданского общества, однако он ограничивает объем понятия «механизм реализации функций государства», т. к. последний шире и включает в себя и сами функции, и механизм государства со всеми его элементами, принципами, целями и задачами, а также таких субъектов, имеющих негосударственный характер (органы местного самоуправления, общественные, некоммерческие и коммерческие организации).

Считаем, что механизм реализации функций государства включает комплекс *правовых и организационных мер*, направленных на осуществление основных направлений деятельности государства, с учетом социально-экономических потребностей общества и государства, реализуемых как государственными, так и негосударственными органами и организациями. Последнее связано с тем, что одними из главных признаков функций государства являются их непосредственная связь с сущностью и социальным назначением государства, направленностью на решение задач в интересах достижения как государственных целей, так и целей различных субъектов гражданского общества.

Как отмечает С.А. Комаров, «деятельность по осуществлению конкретных функций наполняется конкретным историческим содержанием, причем в их процессе реализации складывается определенным соотношением» [7, с. 118]. Из этого следует, что субъектный состав механизма реализации функций также подвергается изменению и отражает потребности и интересы государства и, в большей степени, общества, т. к. через свои функции государство осуществляет целенаправленное воздействие на общественные отношения, что обосновывает проявление в функциях государства реального соотношения «общество – государство».

По нашему мнению, необходимо учитывать и то, что в реализации функций государства помимо публичных органов власти участвуют и негосударственные, неправительственные организации, имеющие свою особую функциональную роль в действии механизма реализации функций государства. Наша позиция связана, во-первых, с трактовкой механизма государства, а во-вторых, с субъектным составом процесса реализации отдельных функций государства.

Состав элементов, включенных в механизм государства, представителям различных научных школ виделся по-разному. Так, Л.Л. Григорян выделяет три наиболее значительные концепции понятия механизм государства. Первая – концепция широкого и узкого толкования механизма государства, согласно которой механизм государства в узком смысле – это и есть государственный аппарат, а в широком смысле – это политическая система общества. Вторая концепция не

делает различий между государственным аппаратом и механизмом государства. Третья – определяет государственный механизм как систему всех государственных органов, организаций, предприятий и учреждений. По мнению ученого, концепция широкого и узкого толкования господствовала в науке 40-х – начала 50-х гг. XX в., являлась естественным продуктом сталинизма, служила своеобразным теоретическим обоснованием огосударствления всех сфер общественной жизни и после XX съезда КПСС отвергнута большинством государствоведов [15].

Действительно, следует признать, что отождествление механизма государства с политической системой общества не оправданно в силу того, что в состав политической системы входят и элементы, существующие относительно автономно от государства, такие как политические партии, общественные организации и т. д. Но это не умаляет роль и значение общественных организаций в процессе реализации отдельных функций государства. Безусловно, что понятие политическая система шире, чем механизм государства.

Но не только отмечаемые различия в структуре механизма и аппарата государства не позволяют отдельным ученым считать их тождественными категориями. Есть и другое обоснование специфической природы каждого из этих явлений. Это характер взаимосвязей, складывающихся между элементами, их составляющими, и их проявление во внешней среде. Так, по мнению ряда ученых, государственный аппарат – это система государственных органов в статике, механизм государства – в динамике.

Для того чтобы этот аппарат начал функционировать (был приведен в движение), необходима совокупность еще целого ряда факторов (элементов), как раз и составляющих механизм функционирования государства, который тесно связан с механизмом реализации его функций, т. к. по сути образует субъектный состав этого механизма.

Все элементы, входящие в механизм функционирования государства, можно объединить в три базовых блока: 1) нормативный; 2) институциональный; 3) материальный.

Нормативный блок включает в себя весь правовой материал, устанавливающий структуру и функции, а также регламентирующий порядок деятельности государственных ор-

ганов и других институциональных образований, входящих в состав механизма функционирования государства.

Второй блок – институциональный – состоит из различного рода институтов реализации государственной власти, в качестве которых могут выступать государственные органы, государственные предприятия и учреждения, а также *негосударственные организации*, которым государство делегировало часть своих полномочий. Так, например, органы местного самоуправления, общественные и самоуправляемые организации выполняют по поручению государства отдельные задачи.

Материальный блок представляет собой систему материального обеспечения деятельности механизма функционирования государства, в которую входят здания, сооружения, инфраструктура и т. д.

Исходя из этого полагаем обоснованным понимать под механизмом государства систему, включающую государственный аппарат в лице органов государства, наделенных властными полномочиями, а также государственные предприятия и учреждения. Бесспорно, что в механизм государства негосударственные организации не входят. Но в процессе реализаций его функций они участвуют.

Конституцией РФ напрямую предусмотрено наделение органов местного самоуправления властно-публичными полномочиями. Так, в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления осуществляется на определенных условиях и оформляется законом, либо федеральным, либо законом субъекта Федерации. При делегировании государственными органами своих полномочий органам местного самоуправления сами вопросы, по которым это делегирование осуществляется, продолжают оставаться в ведении государства. При данных обстоятельствах государство в лице своих органов сохраняет за собой право не только определять порядок реализации этих полномочий, контролировать их реализацию, но и в любой момент отозвать эти полномочия обратно,

изъяв их из компетенции органов местного самоуправления.

Что касается общественных организаций, то взаимодействие с государством осуществляется через различные формы поддержки. Так, в частности, ст. 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» определяет механизм поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления и уточняет, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с установленными законами полномочиями могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами таких видов деятельности, как, например, социальная поддержка и защита граждан; подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев; оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам; охрана окружающей среды и защита животных; охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в т. ч. зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений; оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина; профилактика социально опасных форм поведения граждан и др.

Из этого можно сделать вывод о том, что государственная власть включает в механизм реализации своих отдельных функций негосударственные образования, оговаривая формы и механизмы их участия.

Мы полагаем, что в процессе реализации функций государства задействован как весь механизм государства, так и негосударственные структуры, привлеченные для содействия в реализации отдельных, как правило,

социально ориентированных функций государства. Поэтому в содержательную характеристику механизма реализации функций государства должно быть включено и рассмотрение их организационных структур, обеспечивающих эту реализацию.

Исходя из этого, считаем, во-первых, что механизм государства образуется посредством разнообразных связей между государственными органами, организациями, учреждениями. Это обосновывает признак системности механизма государства и наличие сложной структуры.

И, во-вторых, механизм реализации функций государства включает в себя как участников механизма государства, так и негосударственные структуры (общественные, некоммерческие, коммерческие организации), в связи с чем можно выделить две группы участников механизма реализации функций государства:

1) со стороны государства – органы государственной власти, а также государственные учреждения и предприятия;

2) со стороны иных участников – некоммерческие и коммерческие организации.

Таким образом, вместе со структурными элементами механизма государства (государственными органами, организациями, учреждениями) в механизм реализации функций государства будут входить все субъекты общественно-политической деятельности, содействующие реализации функций государства. Участие данных субъектов обосновывается тем, что современные условия осуществления государственной деятельности требуют развития тех сфер общественных отношений, которые объективно требуют участия общественных объединений публичного характера.

-
1. *Марченко М.Н.* Теория государства и права. М., 2004.
 2. Теория государства и права / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. М., 2008.
 3. *Мелехин А.В.* Теория государства и права. М., 2007.
 4. *Абдулаев М.И.* Теория государства и права. М., 2006.
 5. *Сырых В.М.* Теория государства и права. М., 2002.

6. *Морозова Л.А.* Функции российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6.
7. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. СПб., 2012.
8. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. М., 2004.
9. *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999.
10. *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права / под ред. В.Г. Стрекозова. М., 2002.
11. *Гнатенко А.И.* Функции государства и роль органов внутренних дел в их реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
12. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: в 2 т. М., 1989. Т. 2.
13. *Милоков А.М.* Экономическая функция российского государства и роль таможенных органов в ее реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006.
14. *Лебедева Е.В.* Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.
15. *Григорян Л.Л.* Теоретические и конституционные основы механизма советского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989.

-
1. *Marchenko M.N.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2004.
 2. Teoriya gosudarstva i prava / pod red. A.S. Pigolkina, Yu.A. Dmitrieva. M., 2008.
 3. *Melekhin A.V.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2007.
 4. *Abdulaev M.I.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2006.
 5. *Syrykh V.M.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2002.
 6. *Morozova L.A.* Funktsii rossiyskogo gosudarstva na sovremennom etape // Gosudarstvo i pravo. 1993. № 6.
 7. *Komarov S.A.* Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. SPb., 2012.
 8. *Matuzov N.I., Mal'ko A.B.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2004.
 9. *Alekseev S.S.* Pravo: azbuka – teoriya – filosofiya: Opyt kompleksnogo issledovaniya. M., 1999.
 10. *Khropanyuk V.N.* Teoriya gosudarstva i prava / pod red. V.G. Strekozova. M., 2002.
 11. *Gnatenko A.I.* Funktsii gosudarstva i rol' organov vnutrennikh del v ikh realizatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2010.
 12. *Ozhegov S.I.* Slovar' russkogo yazyka: v 2 t. M., 1989. T. 2.

13. *Milyukov A.M.* Ekonomicheskaya funktsiya rossiyskogo gosudarstva i rol' tamozhennykh organov v ee realizatsii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Vladimir, 2006.
14. *Lebedeva E.V.* Instituty grazhdanskogo obshchestva v realizatsii pravookhranitel'noy funktsii rossiyskogo gosudarstva: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Chelyabinsk, 2007.
15. *Grigoryan L.L.* Teoreticheskie i konstitutsionnye osnovy mekhanizma sovetskogo gosudarstva: avtoref. dis. ...kand. jurid. nauk. M., 1989.

Поступила в редакцию 14.08.2015 г.

UDC 340

TO A QUESTION OF SUBJECT STRUCTURE OF THE MECHANISM OF REALIZATION OF FUNCTIONS OF THE STATE

Nikolay Sergeevich ELTSOV, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Head of Theory and History of State and Law Department, e-mail: 520877@mail.ru

The subject structure of the mechanism of realization of functions of the State in which is suggested to allocate such blocks of subjects as: public authorities and also public institutions and the enterprises and other participants – non-state structures (the public, non-profit, commercial organizations). It is claimed that the mechanism of realization of functions of the State includes a complex of the legal and organizational measures directed on implementation of the main activities of the state taking into account the social and economic requirements of society and State realized by both the State, and non-state bodies and the organizations. It is considered that the non-state, non-governmental organizations having the special functional role in operation of the mechanism of realization of functions of the State also participate in realization of functions of the State besides public authorities. The position is connected, first, with treatment of the mechanism of the State, and secondly, with subject structure of process of realization of separate functions of the state. The institutional block of the mechanism of functioning of the State includes various institutes of realization of the government as which municipal bodies and the non-state organizations to which the State can or delegate part of the powers can act or allocate non-profit organizations with financial resources for implementation of socially oriented kinds of activity. The conclusion that in the course of realization of functions of the State is involved both all mechanism of the State, and the non-state structures attracted to assistance in realization of socially oriented functions of the State separate, as a rule, is drawn.

Key words: functions of the State; mechanism of the State; mechanism of realization of functions of the State; public organizations.

DOI: 10.20310/1810-0201-2015-20-10-151-157