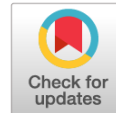


Основные функции государства, верховной власти и государственного аппарата: критерии разграничения и политико-правовое содержание



Грачев Николай Иванович,

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права,

Волгоградская академия МВД РФ

E-mail: grachev.n.i@mail.ru

Аннотация. В научных работах, посвященных функциям государства, не проводится их размежевания с функциями государственного аппарата, более того, функции последнего никак не акцентируются. Причиной этого является фактическое отождествление государства с организацией публичной политической власти, её аппаратом (механизмом). При таком подходе вполне естественно, что функции государства и функции государственного аппарата фактически отождествляются. В статье обосновывается наличие у любого суверенного государства объективных органических функций: интеграции, адаптации, институционализации, и управления, из которых вытекают функции всей системы публичной власти государства. Генеральной и общей функцией последней выступает публичное (государственное) управление всеми общественно значимыми делами в государстве, которое обеспечивает ему поддержание, сохранение и воспроизводство собственной системной целостности, а в необходимых случаях реформирование и развитие. Все направления и виды деятельности публичной власти, которые в теории государства и права принято называть функциями государства на самом деле выступают как функции государственного аппарата. По своему содержанию они представляют собой деятельность по управлению со стороны всей системы публичной власти отдельными отраслями и сферами общественной жизни и могут быть классифицированы по самым различным основаниям: на внутренние и внешние; основные и не основные (вспомогательные); экономические, социальные, культурные, административно-политические и др. Их распределение между различными уровнями, звеньями и органами государственного аппарата устанавливается верховной властью, основными функциями которой являются учредительная (учреждение и реформирование государства), управление государственно организованным обществом как единым целостным организмом (политическое руководство), функция-роль политического центра как места принятия важнейших стратегических решений, функция-роль верховного социально-политического арбитра в государстве и обществе.

Ключевые слова: функции государства, функции аппарата публичной власти, функции верховной власти государства, государственное (публичное) управление, управление как функция верховной власти и государственного аппарата, консолидация, институционализация, адаптация.

Широкому подходу к государству, рассмотрению его в качестве политико-территориальной организации общества в наибольшей степени соответствует трактование его функций как жизненно важных, органических политико-правовых процессов, объективно вытекающих из его природы и обеспечивающих его независимое существование и суверенный статус в мировом сообществе¹.

В этом определении заключено содержание генеральной функции государства,

соответствующее основной цели развития государственно организованного общества и заключающееся в выживании (самосохранении), воспроизводстве и развитии государствообразующего народа, а по существу, самого государственно-организованного общества как суверенного политического единства в качестве целостного социально-политического организма.

Генеральная функция складывается из нескольких элементарных, но «первичных» по отношению к ней функций, которые органичны государству и присущи, по мнению Т. Парсонса, любым социальным системам. У американского социолога — это функции интеграции, адаптации, воспроизводства образца

¹ См.: Грачев Н.И. Функции государства: опыт концептуальной реконструкции // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 4(9). С. 42-44.

и целедостижения². На наш взгляд, государству как социально-политическому организму вместо двух последних функций присущи более широкие, включающие в себя все вышеперечисленные, но и более упорядоченные и нормативно формализованные функции, а именно, функции *институционализации и управления*.

Все вместе функции интеграции, адаптации, институционализации, управления и составляют набор необходимых, имманентных государству функций, позволяющих ему постоянно воспроизводить себя как форму жизни государствообразующего народа, обеспечивая его выживание (самосохранение) и целостность. Их можно назвать *объективными органическими функциями* государства. Они объективны, поскольку выполняются вне зависимости от степени их осознания и проведения необходимой специализации деятельности по их осуществлению государственным аппаратом, иногда даже во многом вынужденно с его стороны, можно сказать, полусознательно. Сами внешние и внутренние условия существования государства заставляют и верховную власть, и общество осуществлять эти функции для своего выживания, реформирования и развития. Они органичны для государства как социально-политического организма³.

Функция интеграции, обеспечивая консолидацию общества и его коллективную идентичность, служит социальной основой единства и целостности государства; функция институционализации обеспечивает нормативное и организационное единство и устойчивость государства, гарантируя верховенство государственной власти внутри страны (внутренний аспект суверенитета); функция адаптации обеспечивает адекватное приспособление государственного организма к геофизической и геополитической среде, предопределяя его внешний суверенитет; функция управления обеспечивает эффективное осуществление всех других государственных функций и гарантирует суверенное состояние государства в настоящем и перспективе его исторического будущего. Все другие государственные функции — функции верховной власти государства, государственного аппарата и его органов — представляют собой лишь их продолжение и развитие либо являются составными операционными частями процедур их реализации и должны рассматриваться с той точки зрения, какой вклад они вносят в процесс реализации органических функций⁴.

² См.: Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1997. С. 15-19.

³ См.: Грачев Н.И. Указ. соч. С. 48.

⁴ Там же. С. 47.

Особое место среди указанных функций занимает *функция управления*. Она есть обязательная интегрирующая функция любого человеческого коллектива, имеющего общие цели, без выполнения которой он быстро распадется. Это вытекает из того, что «всякий непосредственно общественный или совместный труд, осуществляемый в сравнительно крупном масштабе нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего ... организма в отличие от движения его самостоятельных органов»⁵. В политико-правовом дискурсе концепт управления является одним из фундаментальных с точки зрения интерпретации статуса государства, его основных признаков и функций⁶. В понятии государства в первую очередь запечатлено состояние управления обществом и посредством этого состояния фиксируется момент организации в нем политической жизни⁷.

*Управление государственно организованным обществом — это целенаправленное (т.е. сознательное), организующее, регулирующее и упорядочивающее воздействие определенных групп людей, специально созданных ими политико-административных институтов и структур на общественную и коллективную жизнедеятельность в целях обеспечения единства и целостности управляемых объектов, поддержание оптимального режима их функционирования или перевода в новое заданное состояние*⁸. Такое управление называется государственным или, еще более широко, публичным управлением (так как для того, чтобы управлять таким обществом необходимо обладать публичной властью). *Публичная власть представляет собой особый слой людей, объединенный в систему специализированных органов и учреждений, официально осуществляющих функцию управления общественными делами и реализующих тем самым общие интересы, вытекающие из движения всего социально-политического организма, преследуя цели его сохранения, воспроизводства и развития в качестве целостной системы.*

⁵ Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. I. Кн. I // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. М., 1962. С. 342.

⁶ Аубакирова И.У. Современная евразийская модель государственного управления: политико-правовое измерение. М., 2016. С. 9.

⁷ См.: Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении. М., 1998. С. 28.

⁸ Ср.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 2010. С. 39; Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 ч. Ч. 1. М., 2019. С. 37.

Система управления государственно организованным обществом включает в себя следующие элементы: а) субъект управления (тот, кто осуществляет управление) — организация (подсистема) публичной власти государства; б) объект управления (то, чем управляют) — общественная жизнь в государстве в целом, различные ее сферы, отрасли, территориальные общности, коллективы (предприятия, учреждения, организации и т.д.), социальные явления и процессы и др.; в) прямые связи от субъекта к объекту в форме управленческих воздействий (нормативные акты, распоряжения, приказы, директивы, рекомендации); г) обратные связи от объекта к субъекту в форме реакций объекта на управленческие воздействия субъекта (предоставление информации, активное или пассивное выполнение, противодействие т.д.); д) внешняя среда как совокупность всех условий и факторов, оказывающих влияние на процесс управления; ж) процесс управления как непрерывный порядок взаимодействия субъекта и объекта управления, целенаправленный механизм функционирования его системы.

В структурном отношении процесс управления представляет собой цикл взаимопроницающих и взаимодополняющих друг друга стадий функционирования его системы. Их можно назвать функции-стадии. А. Файоль выделяет среди них стадии предвидения, организации, распорядительства, координации и контроля⁹. Е. В. Охотский включает в классический управленческий цикл анализ, предвидение и прогнозирование, программирование, моделирование, планирование, принятие управленческого решения, организацию (которая включает в себя регламентацию, координацию, субординацию, регулирование, реординацию, мотивацию), учет и контроль¹⁰.

Однако по-своему существу управление как функция государства — это непрерывная организаторская деятельность субъекта публичной власти (аппарата власти и управления государственно организованного общества) по: а) целеполаганию (выбору целей), что предполагает наличие определенного социально-политического проекта как идеальной модели общественного устройства; б) определению форм, средств и способов достижения целей (выработки концепции управления обществом); в) мобилизации необходимых средств, ресурсов и общественных сил для их осуществления; г) практическому проведению этой концепции

в жизнь для достижения поставленных целей, реализации проекта¹¹.

Никакое государство не может рассчитывать на успешное, длительное развитие, если оно не имеет четко поставленных сформулированных целей и не осуществляет деятельность, направленную на их достижение. Государство, не способное разработать собственный проект или добиться его реализации, утрачивает свой суверенитет и становится частью чужого национального или цивилизационного проекта в качестве колонии, протектората, неравноправного союзника и т.д. Общественно-политический проект как предназначение и наиболее общая цель пути развития социально-исторического организма, когда он ясно сформулирован и выполняется, дают возможность всем социальным группам, политическим и общественным организациям, гражданам четко обозначенный ориентир, достижение которого составляет для них высший смысл коллективного существования. Что, в свою очередь, позволяет широким массам, научному и экспертному сообществам принимать участие в разработке этого проекта и мобилизации всего общества на его реализацию. Тем самым функция управления не является исключительной привилегией аппарата публичной власти. Эта функция, так же как и другие объективные функции государства, разделяются между верховной властью, аппаратом публичной власти и всем обществом. Однако роль и значение верховной власти и государственного аппарата при реализации этой функции является решающей. Более того, выполнение этой функции обеспечивает эффективность действия трех других объективных функций государства.

Все сказанное выше дает возможность определить общую, генеральную функцию всей системы публичной власти и её основной части — государственного аппарата в государственно организованном обществе. Такой общей функцией будет публичное (государственное) управление всеми общественно значимыми делами в государстве.

Достижение целей государства обеспечивается деятельностью всей публичной власти. Из этого вытекают ее функции и полномочия. В указанном аспекте сама публичная власть предстает как основополагающая функция государственно-организованного общества, которую следует рассматривать в ракурсе его способности поддерживать и постоянно воспроизводить политический статус государствообразующего народа, гарантировать ему достойное место среди других народов как основных субъектов

⁹ См.: Файоль А. Общее и промышленное управление. М., 1992.

¹⁰ См.: Охотский Е. В. Указ. соч. С. 33-37.

¹¹ Ср.: Солонько И. В. Феномен концептуальной власти: социально-философский анализ. М., 2011. С. 31-32.

исторического процесса. Определить же эту функцию можно как процесс воспроизводства и жизнедеятельности государства посредством управленческой деятельности его верховной власти как последней решающей инстанции и всего аппарата публичной власти, что обеспечивает государственно организованному обществу *поддержание, сохранение и воспроизводство собственной системной целостности*, а в необходимых случаях *реформирование и развитие*.

Управление выступает как функция всей системы публичной власти государства: всех ее уровней, звеньев и органов. В ее осуществлении принимают участие различные общественные объединения и движения, религиозные организации, СМИ, неправительственные организации (НПО, НКО), группы интересов (давления), причем не только легальные и официальные, но и неформальные, закрытые и конспиративные организованные группы, выступающие посредниками между различными фракциями господствующего класса, его промышленными и финансовыми структурами и органами государственной власти, принимающими публично значимые решения, либо находящиеся к ним в оппозиции. Причем помимо национальных заинтересованных групп на территориях различных государств действуют в настоящее время группы давления, выражающие интересы зарубежных стран, мировых экономических и финансовых центров, транснациональных корпораций и т.д. Но именно система публичной власти государства выступает как самая значимая и полномочная структура, имеющая своим главным функциональным назначением управление общественными делами в полном объеме, проведение в жизнь интересов господствующих классов или всего общества в целом. Все остальные институты — политические партии, общественные движения и организации, конфессиональные структуры и СМИ — вращаются вокруг государственного аппарата, пытаясь взять его под свой контроль, оказать на него известное влияние, получить большинство в представительных органах общегосударственного или местного уровня, провести на значимые государственные и муниципальные должности и своих ставленников.

Центральное место в системе публичной власти занимает государственный аппарат. Отличительной чертой государственного аппарата является организация и осуществление им публичного управления в форме политико-правового господства. «Господство является тем критерием, который отличает государственную власть от всех других общественных властей»¹².

¹² Елинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 416.

Господство заключается в деятельности институционализированной государственной власти на принципах легальности (законности). *Легальность есть разновидность легитимности, заключающаяся в соответствии основных управленческих действий, практик и процедур действующему законодательству.* Исходя из этого, понятие господства включает в себе понятие правового порядка, основанного на монопольном праве аппарата государственной власти применять законное физическое принуждение (насилие) по отношению к гражданам государства.

Функция управления связана со всей жизнедеятельностью государства по осуществлению его целей. Но сама она выступает не целью, а задачей публичной власти, которая задана ей самим существованием социально-политического организма, его целями и функциями. В данном случае задача выступает и в узком своем значении, как решение проблемных ситуаций, возникающих в процессе управленческой деятельности, и в более широком понимании, как некое порученное дело: то, что нужно выполнять, исполнять постоянно, непрерывно и вне зависимости от того, существуют ли на настоящий период времени какие-то проблемы, требующие срочного решения или нет. В последнем случае управление реализуется как поддержание нормального устойчивого функционирования всех отраслей и сфер социально-политического организма и контроль за состоянием дел в них.

Управленческая деятельность аппарата публичной власти государства требует определенной функциональной специализации его отдельных уровней, звеньев и органов в соответствии с объективно существующими отраслями и сферами общественной жизни, нуждающимися во властно-управляющем воздействии. Эти отрасли и сферы являются объектами (предметами ведения) такого воздействия со стороны аппарата публичной власти государства и выступают критерием (основанием) выделения и классификации его функций. В соответствии с ними функции аппарата публичной власти представляют собой такие объективно необходимые направления его управленческой деятельности, без которых общество не может нормально существовать и развиваться. Они устойчиво сложились в определенных сферах и отраслях общественной жизни и требуют согласованных управленческих решений и действий всех составных частей государственного механизма.

Структура любой функции аппарата публичной власти представляет собой единство следующих элементов: а) наименование функции, её обозначение верховной властью

и закрепление в нормативной форме за государственным аппаратом, отдельными его уровнями и звеньями, органами местного самоуправления целей и задач, которые должны быть достигнуты и решены в результате их деятельности; б) фактическая деятельность органов публичной власти по реализации целей и задач, поставленных перед ними; 3) формы, методы, способы, средства, приемы этой деятельности.

Исходя из основных сфер жизнедеятельности общества, нуждающихся в управляющем воздействии со стороны аппарата публичной власти, можно выделить следующие функции, осуществляемые им: управление экономикой и ее различными отраслями — промышленностью, сельским хозяйством, финансами, строительством, торговлей, ценообразованием, энергетикой, транспортом, фискальной деятельностью, использованием земель и другими природными ресурсами и др.; управление информацией и связью, стандартами и эталонами, геодезией и картографией; управление социальной защитой населения и здравоохранением, образованием, наукой и культурой; управление внешней политикой и международными отношениями; управление обороной и безопасностью; управление охраной правопорядка и т.д.

То есть все направления и виды деятельности публичной власти, которые в теории государства и права принято называть функциями государства, на самом деле выступают как функции государственного аппарата (или шире — аппарата публичной власти). По своему содержанию они представляют собой деятельность по управлению со стороны всей системы публичной власти отдельными отраслями и сферами общественной жизни и могут быть классифицированы по самым различным основаниям: на внутренние и внешние; основные и не основные (вспомогательные); экономические, социальные, культурные, административно-политические и др. При универсальности деятельности государственной власти научное притязание на их общеобязательную классификацию практически невозможно. Эти сферы и отрасли, во-первых, чрезвычайно многочисленны, а во-вторых, могут быть весьма изменчивы и разнообразны. Их перечисление может составить только предмет чисто описательной дисциплины, изучающей какое-то конкретное государство в определенный исторический период его существования, но не может быть общим предметом исследования общей теории государства.

По своему характеру *функции аппарата публичной власти* — это *основные направления его деятельности по решению целей и задач, поставленных перед ним верховной властью государства*. То есть цели и задачи

этому аппарату, его отдельным уровням, звеньям и органам ставятся и задаются верховной властью. Общими целями управленческой деятельности всего аппарата публичной власти, заданными ему объективно, является достижение необходимой степени консолидации, институционализации и адаптации государственно организованного общества или, иными словами, реализация на практике органических функций государства и надлежащего функционирования всего государственного организма. Но для того чтобы обеспечить их реализацию, необходимо разделение управленческой деятельности на относительно обособленные специальные отрасли управления, представляющие собой некоторый постоянный круг заданий, который верховная государственная власть вынуждена очертить и закрепить за отдельными уровнями, звеньями и органами государственного аппарата и местного самоуправления и благодаря которым верховная власть проникает во все сферы и отрасли общественной жизни.

Из этого вытекает, что занимаясь одним и тем же видом деятельности — управлением государственно организованным обществом — *верховная власть и подчиненный ей и производный от неё аппарат занимают в этом процессе различное местоположение, играют разные роли и обладают совсем неодинаковыми компетенцией и статусом*.

С организационно-правовой точки зрения *верховная власть — это последняя инстанция в иерархической системе организации публичной государственной власти, высший властный центр, наделенный правом принимать окончательные решения по всем вопросам общегосударственного значения*¹³.

Функции верховной власти прямо и непосредственно производны от целей, задач и функций государства. Они никем для нее не устанавливаются, но объективно задаются всем ходом исторического развития государства и общества, внешними и внутренними условиями их существования, наличными народными силами и возможностями их реализации, интересами различных социальных слоев и групп населения. *Задача верховной власти* — правильно осознать их и верно сформулировать в программно-идеологических и нормативных установках, а также воплотить в жизнь с помощью создаваемого ею управленческого аппарата и широких народных масс и в их интересах.

Функции верховной власти надлежит рассматривать в *двух аспектах*: а) с точки зрения

¹³ Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. М., 2009. С. 63.

ее социально-политического назначения, роли и места в государстве и системе публичной власти; б) с точки зрения *основных направлений ее деятельности* по реализации своего назначения, их видов и форм¹⁴.

Функции верховной власти вытекают из символического образа (архетипа) суверенной власти, сложившейся в религиозно-мифологических представлениях и политических традициях древности и средневековья. Именно мифология и теология заложили основы светского, собственно, научного осмысления практически всех сторон государственно-правовой действительности. Сила и глубина религиозно-мифологических образов и символов осознанно или на подсознательном уровне оказывали и продолжают оказывать существенное влияние на формы организации и порядок осуществления верховной государственной власти¹⁵. Эти образы и символы не умерли в результате секуляризации общественного сознания и многих сторон социальной жизни. Более того, появившееся в XVIII в. учение о народном суверенитете, в соответствии с которым всякая власть исходит от народа, представляет собой не что иное, как перевернутую секуляризованную разновидность идеи Божественного права: прежнее теологическое утверждение о том, что суверенные властные полномочия даются Богом, возвращаются на землю и заменяются принципом, согласно которому имманентным источником верховной власти и полномочий является «суверенный народ». Поэтому, по мысли К. Шмитта, «все точные понятия современного учения о государстве представляют собой секуляризованные теологические понятия»¹⁶.

Исходя из вышесказанного *первой функцией*, направлением деятельности верховной власти является *функция учреждения государства*, а в необходимых случаях его коренного или косметического реформирования, которая корреспондирует аналогичной функции творения и преобразования, осуществляемых Верховными Богами по отношению ко всему макроkosму. *Верховная власть консолидирует различные этнические группы в национальную социо-культурную целостность, превращая их в единый государствообразующий народ и придавая ему политический статус* (начальный этап реализации функции консолидации). Тем самым

верховная власть конституирует государство, определяет его формы, утверждает и учреждает социальные, политические, экономические и правовые институты; она открывает и формирует основной нравственно-религиозный и правовой закон социальной жизни народа и придает в соответствии с этим законом жизненной организации народа относительно законченные политико-правовые формы (функция институционализации). На основе этого закона формируется национальная политико-правовая традиция, соответствующая внутренним и внешним условиям существования государствообразующего народа, его общим почвенным идеалам, ценностям, верованиям, обычаям, нравам, сочетается с ними (функция адаптации).

В процессе и после учреждения государства *второй*, с точки зрения последовательности, *функцией верховной власти является функция управления государственно организованным обществом как единым целостным организмом*. Содержание управления, осуществляемого верховной властью, можно рассматривать как процесс подготовки и принятия ею цепи последовательных политических решений и организационной деятельности по их проведению в жизнь в целях поддержания существующего состояния государственно-организованного общества или его изменению, переводу в новое, более совершенное состояние. Это означает рассмотрение и решение любого и каждого вопроса общественной жизни высшими органами и другими (неофициальными и неинституализированными) субъектами верховной власти с точки зрения укрепления политического единства государства, консолидации общества, их адекватной адаптации к внутренним и внешним условиям существования. Поэтому, *то управление, которое осуществляет верховная власть, правильно назвать политическим управлением или политическим руководством*.

Именно в аспекте разделения публично-го управления на политическое руководство государством в целом, осуществляемое исключительно верховной властью, и подчиненную и поднадзорную ей административную и юрисдикционную деятельность по отношению к отдельным отраслям, сферам и объектам, гражданам и их группам, которой по поручению и под контролем верховной власти занимаются все остальные органы публичной власти, и проявляется сущностное и содержательное различие их управленческого труда.

В связи с этим возникает необходимость выяснения соотношения таких понятий, как государственная политика и публичное (государственное) управление. По этому поводу существуют различные, в том числе прямо

¹⁴ См.: там же. С.73.

¹⁵ Грачев Н.И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества: Древний мир. Средневековье. Новое время. М., 2018. С. 10.

¹⁶ Шмитт К. Политическая теология. Четыре главы к учению о суверенитете // Шмитт К. Политическая теология. М., 2002. С. 57.

противоположные точки зрения¹⁷. Соглашаясь в целом с тем, что политику нельзя жестко отделять от управления, и с тем, что она есть лишь разновидность или часть государственного управления в его широком понимании как деятельность всего аппарата публичной власти¹⁸, следует все-таки отдавать отчет, что политика (политическое руководство) является не простой, обыкновенной частью управленческой деятельности, а ее сущностной основой¹⁹.

Совершенно ясно, что *функция политического управления заключается прежде всего в разработке и принятии важнейших управленческих решений стратегического характера по отношению ко всему обществу или его важнейшим отраслям и сферам*, причем не всегда обязательно в форме законов, но и форме актов верховного управления, принимаемых главой государства или высшим органом исполнительной власти. Законодательная деятельность составляет только часть функции политического управления. В его осуществлении принимают участие все органы, составляющие верховную власть в государстве: высший представительный орган, глава государства, правительство, в некоторых государствах с однопартийной системой или монополюс доминирующей партией — органы высшего партийного руководства.

Поэтому, в настоящее время реальным принципом организации и деятельности системы публичной власти является принцип ее разделения на верховную (политическую), административную и юрисдикционную. Прямое участие верховной власти в реализации общего полномочия управления государством постоянно проявляется в том, что она несет на себе задачи все направляющей и контролирующей силы, определяющей основные направления политики государства, формирующей систему, структуру и компетенцию различных подразделений государственного механизма. Ее прямыми обязанностями здесь являются: формирование аппарата публичной власти, определение общих принципов и направлений его деятельности,

распределение функций и полномочий между различными его уровнями, звеньями и органами; подбор и расстановка кадров, проведение реорганизационных мероприятий; контроль; принятие важнейших политических решений.

Таким образом, осуществляя политическое управление обществом, *верховная власть играет функцию-роль политического центра — места принятия важнейших стратегических решений, имеющих прямое отношение к самому образованию, существованию и преобразованию (реформированию) государственного организма*. В принятии таких решений и состоит назначение верховной власти, откуда вытекает её правомочие на общее, политическое руководство государственно-организованным обществом, построение государственного аппарата и управление его деятельностью. В отношении государственного аппарата, всех его уровней, звеньев и органов верховная власть создает то, что называется режимом управления, её роль здесь заключается в первую очередь, по словам Л.А. Тихомирова, «в управлении управительными силами, их направлении, их контроле, суде над ними, изменении их персонала и устройства»²⁰. Задачи административной и юрисдикционной властей, их органов и т.д. заключаются в осуществлении, реализации своими актами данного режима, применении в своей практической деятельности общих принципов, правил и решений, установленных актами верховной власти.

Деятельность верховной власти по осуществлению политического управления позволяет ей играть также *функцию-роль верховного судьи, социально-политического арбитра в государстве и обществе* и обладать для этого соответствующим статусом, включающим в себя уникальные, ей одной принадлежащие прерогативы действовать в случае необходимости надправовыми и незаконными формами и средствами, т.е. правомочием действовать по усмотрению, исходя из сложившейся ситуации, *иметь и использовать дискреционные полномочия*. Именно поэтому Б.Н. Чичерин называет верховную власть «верховным судьей всякого права» и верховным судьей «всех других властей»²¹, а П.Е. Казанский считает ее верховным судьей в судьбах своей державы, в ее исторических стремлениях и национальных задачах²².

Эта статусная роль относится не только к абсолютным (самодержавным) монархиям,

¹⁷ См.: Володенков С.В. Соотношение политики и управления в системе регулирования современных общественных отношений // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 5. С. 76-80; Государственная политика и управление: учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунуова. М., 2006. С. 30-38; Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник. М., 2017. С. 54-55.

¹⁸ См.: Понкин И.В. Указ соч. С. 55; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т.1. М., 2002. С.156-157.

¹⁹ См.: Rabin J., Bowman J.S. Introduction: Politics and Administration // Woodrow Wilson and American Public Administration, N.Y.; Basel, 1984. P. 7-8.

²⁰ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 543.

²¹ Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М., 2006. С. 66.

²² Казанский П.Е. Власть Всероссийского Императора. М., 2007. С. 221.

где монарху принадлежит вся полнота верховной власти. В конституционных монархиях или республиках, где верховная власть, её полномочия и прерогативы разделены между несколькими высшими органами, ими и избирательным корпусом, один из этих субъектов при решении каждого конкретного вопроса обычно наделяется правом быть последней инстанцией, иметь последнее решающее слово, принимать окончательное решение. Так, в разногласиях между двумя палатами парламента по поводу содержания законопроекта окончательное слово принадлежит нижней палате, которая может преодолеть возражения верхней простым (например, в Германии, Бельгии, Австрии, Индии) или квалифицированным (в России) большинством голосов. При разногласиях между парламентом (его нижней палатой) и правительством в странах с парламентарной и полупрезидентской формой правления последнее слово принадлежит главе государства. В случаях введения чрезвычайного положения окончательное решение принимает глава государства (Франция) или верхняя палата парламента (Россия) и т.д. И всегда оценка сложившейся ситуации и принятие решения зависят исключительно от усмотрения соответствующего уполномоченного органа. При этом, быть судьей в оценке политической ситуации и столкновениях других государственных органов, оценке их конкретных действий либо деятельности в целом за какой-то период времени, в том числе и других высших органов, есть одна из важнейших суверенных прерогатив.

Исходя из статуса верховной власти как высшего, крайнего центра принятия наиболее важных решений, касающихся всего общественного организма или его отдельных, важнейших частей и элементов, её функции всегда первичны, носят постоянный характер, из них вытекают направления деятельности и предметы ведения всех других уровней, звеньев и органов государственного механизма. Основная работа верховной власти состоит здесь не в личном управлении, а в том, чтобы привлечь на управленческую работу все силы, имеющиеся для этого в государстве, должным образом скомбинировать их и следить за общим ходом запущенной таким образом государственной машины, контролировать её ход. При этом верховная власть, как власть универсальная, сохраняет за собой возможность непосредственного принятия на себя любой управленческой задачи и функции и, соответственно, право принятия любого решения при её осуществлении. Из сферы контроля и прямого воздействия верховной власти не может быть изъята ни одна отрасль или сфера управления, ни одно действие нижестоящих структур. Но непосредственное

участие верховной власти в управлении ограничено самой природой государственно-властной деятельности, требующей разделения труда в государственном аппарате. По физической невозможности управлять всеми делами государства (общества) из одного центра и развивается система подчиненной, передаточной власти, её производных, вторичных структур, уполномочиваемых верховной властью на отправление вполне определенных задач и функций в рамках своей компетенции. Но *наиболее важные вопросы, касающиеся существования и жизнедеятельности всего государственно организованного общества*, принципиальные для всего государства, и полномочия по их решению *должны* ради сохранения и обеспечения внешней независимости и самостоятельности государства *оставаться в ведении органов верховной власти*. Круг этих вопросов определяется самой верховной властью на каждом историческом этапе развития того или иного конкретного государства. В совокупности эти вопросы, предметы ведения и полномочия по их решению составляют исключительную компетенцию верховной власти.

Список литературы

1. Аубакирова И.У. Современная евразийская модель государственного управления: политико-правовое измерение. М., 2016. 416 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 2010. 525 с.
3. Володенков С.В. Соотношение политики и управления в системе регулирования современных общественных отношений // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 5. С. 76-80.
4. Государственная политика и управление: учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. М., 2006. 381 с.
5. Грачев Н.И. Функции государства: опыт концептуальной реконструкции // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 4(9). С. 41-49.
6. Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. М., 2009. 468 с.
7. Грачев Н.И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества: Древний мир. Средневековье. Новое время. М., 2018. 336 с.
8. Елинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. 752 с.
9. Казанский П.Е. Власть Всероссийского Императора. М., 2007. 600 с.
10. Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении. М., 1998. 448 с.

11. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. I. Кн. I. Процесс производства капитала // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 23. М., 1962. 907 с.
12. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 ч. Ч. 1. М., 2019. 367 с.
13. Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1997. 270 с.
14. Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник. М., 2017. 728 с.
15. Солонько И.В. Феномен концептуальной власти: социально-философский анализ. М., 2011. 304 с.
16. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 1. М., 2002. 673 с.
17. Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. 680 с.
18. Файоль А. Общее и промышленное управление. М., 1992. 112 с.
19. Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М., 2006. 536 с.
20. Шмитт К. Политическая теология. Четыре главы к учению о суверенитете // Шмитт К. Политическая теология. М., 2002. С. 7-98.
21. Rabin J., Bowman J.S. Introduction: Politics and Administration // Woodrow Wilson and American Public Administration, N.Y.; Basel, 1984. 344 p.

Basic Functions of the State, Supreme Authority and State Apparatus: Criteria of Distribution and Political and Legal Content

Grachev Nikolai,

Doctor of Law, Professor of the
Department of Constitutional and Administrative Law,
Volograd Academy of the Ministry of the Internal Affairs of the RF

Abstract. *In scientific works devoted to the functions of the state, they are not separated from the functions of the state apparatus, moreover, the functions of the latter are not emphasized. The reason for this is the actual identification of the state with the organization of public political power, its apparatus (mechanism). With this approach, it is quite natural that the functions of the state and the functions of the state apparatus are actually identical. The article substantiates the existence of any sovereign state objective organic functions: integration, adaptation, institutionalization, and management, from which the functions of the entire system of public power of the state. The General and General function of the latter is the public (state) management of all socially significant Affairs in the state, which ensures its maintenance, preservation and reproduction of its own systemic integrity, and, where necessary, reform and development. All areas and activities of public authority, which in the theory of state and law is called the functions of the state actually act as a function of the state apparatus. According to their content, they are activities for the management of the entire system of public power by individual branches and spheres of public life and can be classified on a variety of grounds: internal and external; basic and non-basic (auxiliary); economic, social, cultural, administrative and political, etc. Their distribution between different levels, levels and bodies of the state apparatus are established by the Supreme power, the main functions of which are the constituent (the establishment and reform of the state), the management of the state-organized society as a single integral organism (political leadership), the function-the role of the political center as the place of the most important strategic decisions, the function-the role of the Supreme socio-political arbiter in the state and society.*

Key words: *functions of the state, functions of the apparatus of public power, functions of the supreme power of the state, state (public) management, management as a function of the supreme power and the state apparatus, consolidation, institutionalization, adaptation.*

References

1. Aubakirova I.U. Sovremennaiia evraziiskaia model' gosudarstvennogo upravleniia: politiko-pravovoe izmerenie [The modern Eurasian model of government: the political and legal dimension]. Moscow, 2016. 416 s.
2. Atamanchuk G.V. Teoriia gosudarstvennogo upravleniia: kurs lektsii [Theory of public administration: a course of lectures]. Moscow, 2010. 525 s.
3. Volodenkov S.V. Sootnoshenie politiki i upravleniia v sisteme regulirovaniia sovremennykh obshchestvennykh otnoshenii [Correlation of policy and management in the system of regulation of modern social relations]. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie [Problem analysis and state management design]*. 2011. No. 5. S. 76-80.
4. Gosudarstvennaia politika i upravlenie: uchebnik [Public policy and management: textbook]. V 2 ch. Chast' I. Kontseptsii i problemy gosudarstvennoi politiki i upravleniia / Pod red. L.V. Smorgunova. Moscow, 2006. 381 s.

5. Grachev N.I. Funktsii gosudarstva: opyt kontseptual'noi rekonstruktsii [Functions of the state: experience of conceptual reconstruction]. *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniï* [Russian journal of legal studies]. 2016. No. 4(9). S. 41-49.
6. Grachev N.I. Gosudarstvennyi suverenitet i formy territorial'noi organizatsii sovremennogo gosudarstva: osnovnye zakonomernosti i tendentsii razvitiia [State sovereignty and forms of territorial organization of the modern state: the main laws and trends]. Moscow, 2009. 468 s.
7. Grachev N.I. Proiskhozhdenie suvereniteta: Verkhovnaia vlast' v mirovozzrenii i praktike gosudarstvennogo stroitel'stva traditsionnogo obshchestva: Drevnii mir. Srednevekov'e. Novoe vremia [Origin of sovereignty: Supreme power in the worldview and practice of state-building of traditional society: the Ancient world. Ages. New time]. Moscow, 2018. 336 s.
8. Elinek G. Obshchee uchenie o gosudarstve [The General doctrine of the state]. Saint Petersburg, 2004. 752 s.
9. Kazanskii P.E. Vlast' Vserossiiskogo Imperatora [Power Of The All-Russian Emperor]. Moscow, 2007. 600 s.
10. Mamut L.S. Gosudarstvo v tsennostnom izmerenii [State in the value dimension]. Moscow, 1998. 448 s.
11. Marks K. Kapital. Kritika politicheskoi ekonomii. T. I. Kn. I. Protsses proizvodstva kapitala [Capital. Criticism of political economy. T. I. KN.I. The process of capital production] // Marks K., Engel's F. Sochineniia. T. 23. Moscow, 1962. 907 s.
12. Okhotskii E.V. Teoriia i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniia [Theory and mechanisms of modern public administration]. V 2 ch. Ch. 1. Moscow, 2019. 367 s.
13. Parsons T. Sistema sovremennykh obshchestv [The System of modern societies]. Moscow, 1997. 270 s.
14. Ponkin I.V. Teoriia publichnogo upravleniia: Uchebnik [Theory of public administration: Textbook]. Moscow, 2017. 728 s.
15. Solon'ko I.V. Fenomen kontseptual'noi vlasti: sotsial'no-filosofskii analiz [The phenomenon of conceptual power: social and philosophical analysis]. Moscow, 2011. 304 s.
16. Starilov Iu.N. Kurs obshchego administrativnogo prava [Course of General administrative law]. V 3 t. T. 1. Moscow, 2002. 673 s.
17. Tikhomirov L.A. Monarkhicheskaia gosudarstvennost' [Monarchic statehood]. Saint Petersburg, 1992. 680 s.
18. Faiol' A. Obshchee i promyshlennoe upravlenie [General and industrial management]. Moscow, 1992. 112 s.
19. Chicherin B.N. Obshchee gosudarstvennoe pravo [General state law]. Moscow, 2006. 536 s.
20. Shmitt K. Politicheskaiia teologiia. Chetyre glavy k ucheniiu o suverenitete [Four chapters to the doctrine of the sovereignty] // Shmitt K. Politicheskaiia teologiia. Moscow, 2002. S. 7-98.
21. Rabin J., Bowman J.S. Introduction: Politics and Administration // Woodrow Wil-son and American Public Administration, N. Y; Basel, 1984. 344 r.