

9.1. Понятие функций государства

Назначение государства, его роль в жизни общества выражается в его функциях. Функция¹ в теории государства и права означает направление, предмет деятельности того или иного политико-правового института, содержание этой деятельности, ее обеспечение. Основные направления деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти в правовом государстве имеют общую природу. Их первостепенной целью является обеспечение гармоничной жизнедеятельности общества. Необходимость решения общих дел ставит перед государством определенные задачи, набор и содержание которых различны в доиндустриальном, индустриальном и постиндустриальном обществах. Таким образом, функции государства — это главные направления деятельности государства по решению основных задач, стоящих перед государством на том или ином этапе его развития, и представляют собой средство их реализации. Содержание таких задач определяется различными внутренними и внешними факторами.

Государственные функции характеризуются некоторыми общими чертами:

- содержание каждой функции государства складывается из совокупности однородных аспектов государственной деятельности. Сходные стороны государственной деятельности объединяются в одну функцию исходя из специфики и характера тех общественных отношений, на которые они воздействуют;
- в отличие от функций государственных органов (финансовых, народного образования, прокуратуры и др.), специально предназначенных для определенной деятельности, функции государства охватывают его деятельность в целом;
- функции государства носят комплексный, собирательный характер. В них воплощается сосредоточение усилий государства на решающих, жизненно важных направлениях его внутренней или внешней деятельности;

- функции государства необходимо также отличать от видов государственной деятельности (расследование уголовных дел, таможенный контроль), которые могут осуществляться либо специально уполномоченными на то органами, либо структурными подразделениями различных органов государства;
- функции государства нельзя отождествлять с формами и методами их реализации.

Вся функциональная деятельность современного государства направлена на достижение генеральной цели: блага человека, его нравственного, материального и физического благополучия, максимальной правовой и социальной защищенности личности. Государство всегда должно выступать как верховный защитник законных интересов личности.

9.2. Эволюция функций государства

Функции государства подвергаются влиянию не только собственно государственных изменений, но и изменений условий существования самого государства, т.е. изменений внешней среды, в которой живет и действует государство.

Для определения этого влияния в теории государства используется понятие эволюции функций государства, которое включает изменение функций под воздействием содержательных и формальных характеристик государства, а также развивающейся внешней среды.

Появление тех или иных новых функций на различных этапах развития государственности конкретных обществ не имеет строго предопределенного, причинно-следственного характера, не жестко детерминировано новой формой государства. Вместе с тем такая более или менее причинная зависимость характеризует те функции государства, которые представляют собой направления деятельности государства в важнейших областях его существования: в экономической, политической, социальной и др.

Функции государства в некоторых своих аспектах подвергаются мощному влиянию стабильных этнокультурных пластов жизни общества, национальных, территориальных особенностей, традиций и т.п. Поэтому новый тип государства, возникший в результате развития конкретного государственно-организованного общества, может в явной или скрытой форме сохранять и даже развивать некоторые старые функции. Например, фактическое имперское содержание отдельных внешнеполитических функций царской России сохранял и развивал СССР, хотя формально наличие такого функционального содержания всячески отрицалось в официальной идеологии и политике социалистического государства.

Уже ранние города-государства — первоначальная государственная организация общества, появившаяся на излете присваивающей экономики как необходимая реакция на кризисное состояние человечества, — берут на себя общезначимые социальные функции (оборона, здравоохранение, экология и др.), и прежде всего функцию обеспечения производящей экономики (земледелие, скотоводство, металлургия, металлообработка, керамика и т.п.), тем самым демонстрируя социальную ценность государственной организации общества. Именно эта организация в значительной мере спасает человечество как биологический вид от вымирания, переводит человечество в социальную фазу эволюции, создает цивилизацию.

Общесоциальное содержание функций, которое сохранялось на протяжении всей истории государственности, придавало большую социальную ценность государству, хотя порой приобретало и весьма разнообразные, даже причудливые формы (поддержание мореплавания, морской торговли, защита и воспроизводство рыбных ресурсов, сохранение языковой или религиозной самобытности).

Важно подчеркнуть, что именно общесоциальные функции (обеспечение национальной безопасности, ликвидация последствий стихийных бедствий и экологических катастроф, реализация социальных программ поддержки здравоохранения, социального обеспечения нетрудоспособных, защита прав и свобод граждан и др.)

характеризуют в наибольшей степени деятельную сторону государства. Неисполнение или некачественное исполнение именно этих функций государства приводило и приводит к ослаблению государства, а порой и к его распаду и даже исчезновению.

Наиболее изменчивыми, жестко привязанными к социальному назначению и форме конкретного государства являются классовые функции (направления деятельности государства, которые в наибольшей степени выражают классовые интересы, волю того класса, той социальной силы, группы, которые господствуют в данном обществе, захватывают и осуществляют государственную власть).

К классовым функциям относится прежде всего подавление господствующим классом с помощью государства (главным образом карательных органов государства — армии, полиции) своих классовых противников. Причем подавление на первоначальных этапах развития государственности осуществляется посредством внеэкономического принуждения: присваиваются результаты чужого труда, чужое имущество, классовые противники устраняются от участия в политической, духовной жизни общества (а иногда и физически), переселяются в регионы с тяжелыми условиями жизни, используется судебное и в основном внесудебное преследование:

Классовые функции могут осуществляться также и экономическим путем, что характерно для последующих этапов государственности: с помощью системы налогов, сборов, пошлин, тарифов, участия государства в денежной системе, например путем эмиссии, инфляции, применения трудового законодательства, устанавливающего жесткую систему штрафов, ограничений в заработной плате, продолжительность рабочего дня, трудовую повинность и т.п.

Еще к классовым функциям относятся депортация, лишение средств производства, физическое уничтожение, социальная дифференциация общества (общество бывает открытым, закрытым, мобильным, жестким).

На марксистско-ленинском этапе классовые функции объявлялись основными, выражающими классовую сущность государства. Делались попытки теоретически обосновать, что эти классовые функции являлись общесоциальными, выгодными всему обществу. Использовалась схема: классовые функции социалистического государства выражают интересы большинства народа, трудящихся, следовательно, они общесоциальны.

При этом игнорировалось, что классовые функции загоняют общесоциальные проблемы в тупик, а государство формирует особый слой — правящую элиту, которая с помощью династического механизма присваивает общественные и государственные должности, социальные, бытовые, медицинские привилегии и, прикрываясь демагогической завесой служения классу, определенной социальной группе или даже обществу, народу, фактически с помощью государства обеспечивает лишь собственные номенклатурные, бюрократические, элитарные интересы.

Наряду с классовым содержанием функций государства большое значение в жизнедеятельности государственно-организованного общества всегда имело и национальное содержание функций (государственная деятельность должна обеспечивать именно национальные интересы этноса, формирующего государство; задача гармонизации интересов этноса и этнических меньшинств на самой территории государства, если население имеет многонациональный характер; отношения с диаспорой, которая формируется из соотечественников за рубежом, и др.).

Это очень важная характеристика государства. Она связана с той деятельностью государства, которая направлена на сохранение и развитие национальной культуры, языка, самобытности, традиций, самого существования и воспроизводства этноса, который, собственно, и выступает в государственной организованной форме как действующий субъект всемирной истории.

Национальная характеристика функций государства охватывает не только их содержание, направленность, но и то, как это содержание реализуется, т.е. с помощью каких способов в каких формах эти функции осуществляются: в демократических или авторитарных, политических или насильственных.

Анализ национального содержания функций государства демонстрирует и социальную ценность государства, эффективность существования этноса в государственно организованной форме. Этот анализ показывает, почему распад, а тем более исчезновение государства представляет собой -не что иное, как национальную катастрофу. Становится понятным, почему право наций на самоопределение в своем финальном содержании формулируется как право на образование собственного государства, почему эту же конечную цель имеют многие национально-освободительные движения, почему, подчас не считаясь с имущественными жертвами, человеческими жизнями, так яростно борются за

формирование собственной государственности те или иные социальные и национальные силы.

Переходя к обсуждению второго процесса эволюции функций государства, а именно к развитию и изменению функций под воздействием развивающейся внешней среды, следует сразу сказать, что на функции государства оказывает определяющее влияние научно-техническое, интеллектуальное развитие всей цивилизации. Функции всех без исключения современных государств подвержены воздействию научно-технических достижений XX в. Но это воздействие двоякое. Потому что, с одной стороны, государство поддерживает науку, использует ее результаты, развивает и обогащает интеллектуальный потенциал общества. А с другой стороны, видна опасность от неконтролируемого появления и использования современных научно-технических достижений, в частности разработки ядерных технологий, генетики, медицинской биологии и т.п.

Важной деятельностью государства является ограничение вредных последствий научно-технического прогресса в этих областях. Новые технологии порождают новые проблемы и трансформируют понимание традиционных ценностей. Современные виды технологий, применяемые, например, в области медицины, позволяют врачам делать то, что далеко выходит за рамки традиционного воздействия на организм человека (трансплантация органов человека, изменение полов, искусственное оплодотворение, клонирование¹, возникновение проблем эвтанази²). Прежние представления о традиционной медицинской этике рушатся, ибо помимо «автономной ответственности профессионала» возникает еще и «автономия пациента». В связи с колоссальной мощностью научной технологии наука и техника становятся одновременно и величайшей надеждой для человеческого прогресса и одной из серьезных угроз, что требует новых подходов к этической оценке и правовому регулированию их результатов. Получается, что без контролирующего и регламентирующего государственного вмешательства в данную область не обойтись.

Определяющее влияние на эволюцию функций государства оказывает и экологический фактор. Воздействие на природу современного индустриального производства достигло глобальных размеров. Хотя большая часть загрязняющих веществ и тепловой энергии вырабатывается на ограниченной площади, вследствие особенностей циркуляции атмосферы и перемещений в водной оболочке Земли значительная часть некоторых, относительно долго живущих загрязняющих веществ рассеивается на огромных пространствах и даже по всей Земле, приводя к региональному и глобальному загрязнению.

Вещества, загрязняющие атмосферу, причиняют значительный вред окружающей среде в течение многих десятилетий. Дальнейший рост населения и промышленного производства неизбежно приводит к увеличению опасности загрязнения.

1 Клонирование — технология размножения живых организмов, в результате которой из одной клетки получают генетически идентичные особи.

2 Эвтаназия (греч. euthanasia, eu — хорошо + thanatos — смерть) — сознательное действие, приводящее к смерти безнадежно больного и страдающего человека относительно быстрым и безболезненным путем с целью прекращения неизлечимой болезни и страданий.

К настоящему времени уже определились некоторые важные проблемы в области антропогенного глобального загрязнения окружающей среды, к числу которых относятся:

- прогнозируемые изменения климата в связи с поступлением в атмосферу техногенного тепла, углекислого газа и аэрозольных примесей;
- возможное нарушение озонового слоя Земли, связанное с поступлением в атмосферу фреонов, окислов азота, некоторых других примесей;
- экологические последствия глобального загрязнения природной среды и биосферы радиоактивными веществами, тяжелыми металлами и пестицидами;
- общая проблема загрязнения морской среды атмосферными осадками, речным стоком, наземным и морским транспортом;
- дальний атмосферный перенос загрязняющих веществ и проблема кислотных осадков.

Чтобы предотвратить угрозу глобального кризиса каждое современное государство обязано поддерживать условия существования людей на собственной территории, а также взаимодействовать с другими государствами в целях сохранения общепланетарной среды. Безотходные технологии — один из способов решения экологических проблем.

Государственная деятельность в этом направлении — безусловное требование современности. Эволюция функций в данной области приобретает иной качественный уровень, требует иной степени обязательности, обеспеченности экономическими, административными, правовыми средствами и методами.

Интернационализация мировой экономики, всеобщее "Переплетение экономических интересов, появление и господство транснациональных компаний, другие экономические факторы планетного значения оказывают влияние на эволюцию функций. Путь от конфронтации к сотрудничеству и, наконец, к партнерству проходят большинство государств современного мира во внешнеэкономической деятельности.

К новой эволюции функций государств подталкивают и развивающаяся информатизация общества, создание баз данных, всепланетных информационных систем, формирование общепланетного информационного пространства. Но, безусловно, самое мощное влияние на эволюцию функций государств оказывает объективная потребность исключить саму возможность использования ядерного и другого оружия массового поражения, устранить опасность бесконтрольного использования ядерных, химических, биологических и иных технологий.

В настоящее время как никогда ранее актуальна проблема прекращения гонки вооружений и разоружения. Она охватывает широ-

кий спектр вопросов, требующих разрешения: и социально-экономических, и научно-технических, и, конечно же, политико-правовых. Отличаясь остротой и сложностью, зависимостью от множества факторов и многогранностью; они не могут быть устранены усилиями одной лишь страны или небольшой группы государств. Разоружение — это проблема глобального масштаба, от решения которой зависят судьбы всех народов планеты, сегодняшнего и будущих поколений.

Одними из наиболее насущных и сложных аспектов разоружения являются вопросы запрещения и ликвидации оружия массового уничтожения, самых варварских и антигуманных средств ведения войны, когда-либо известных и изобретенных человечеством. От того, каким образом, когда и в каком объеме будут они решены, во многом зависит, насколько будет предотвращена угроза возникновения новой мировой войны, массового истребления людей с помощью ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения.

- Эволюция функций затрагивает в той или иной степени все без исключения современные государства. Вместе с тем происходит эволюция функций, затрагивающая отдельные государства, особенно в экономической области, в частности тогда, когда конкретные общества развиваются в направлении рыночной экономики, переходят от социалистических, распределительных отношений к товарно-денежным, от тоталитарных режимов — к либерально-демократическим.

В сфере науки для государства появляется новая область деятельности — поддержка и защита интеллектуальной собственности, т.е. создание условий для успешной научной и иной творческой деятельности, охрана принадлежности результатов научного труда их создателям, обеспечение справедливой оценки этого труда и достойного вознаграждения за использование полученных результатов. В XX в. цивилизация подвергалась испытаниям, вызванным социальной борьбой вокруг государственной (общественной) и частной собственности. Но XXI в. будет характеризоваться социальными столкновениями в сфере вещной и интеллектуальной собственности, а не только в сфере частной и государственной, как это было ранее.

9.3. Метод классификации функций

Классификация функций государства имеет своей непосредственной целью создание условий для их более глубокого и разно-

стороннего изучения и эффективного применения. Она дает возможность вырабатывать практические рекомендации по совершенствованию основных направлений деятельности государства не вообще, а дифференцированно, т.е. применительно к их отдельным видам, группам и функциям.

В юридической теории, а отчасти и в практике существует множество оснований (критериев) классификации функций государства. Нельзя выделить какой-то один, наиболее правильный критерий, так как они используются с разными целями и не могут друг друга заменять. Например, критерий «время действия», не может заменить критерий «сфера деятельности», ибо между собой они вообще мало связаны. Отсюда следует, что одна и та же функция может присутствовать в различных классификациях (рис. 9.1).

Итак, выделяют такие, например, критерии, как сферы государственной деятельности, территориальный масштаб, способ государственного воздействия на общественные отношения, взаимоотношения государств и др.

Действительно, в научных и практических целях функции государства могут быть классифицированы по разным критериям.

По сферам общественной жизни функции государства могут быть разделены на политические, экономические, социальные, духовные, экологические.

По способу осуществления функций они бывают регулятивные — упорядочивание общественных отношений путем закрепления существующих общественных связей — и охранительные (или правоохранительные) — установление мер юридической защиты и порядка их возложения и исполнения.

По продолжительности действия функции государства делятся на постоянные

(осуществляемые на всех этапах развития государства) и временные (прекращают свое действие с решением определенной задачи, как правило, имеющей чрезвычайный характер, например ликвидация стихийных действий).

По территориальному масштабу, т.е. в федеративном государстве — это функция федерации в целом и субъектов федерации. В унитарном государстве — функция, осуществляемая на территории единого, лишь в административно-территориальном плане делимого государства. В конфедерации — координирующая функция всего сообщества (союза) государств и функций, которые реализуются на территории каждого из участников данного союза государств.

В последние годы предпринимаются попытки классификации функций государства, базирующиеся на принципе разделения властей. В соответствии с ним различают функции законодательные (правотворческие), управленческие, судебные и информационные. Авторы, проводящие такую классификацию, поясняют, что ее особенность заключается в том, что она отражает механизм реализации государственной власти, и что каждая из названных функций осуществляется, как правило, не одним, а совокупностью государственных органов, принадлежащих к определенной ветви власти — законодательной, исполнительной и судебной.

Рассмотрим информационную функцию, которая характеризует деятельность четвертой «власти» — средств массовой информации. Эта функция имеет собственное содержание, способы, структуру и обеспечение. Ее специфика состоит в особых способах воздействия на общество — целенаправленная информированность населения, а подчас и манипулирование общественным сознанием.

Классификация функций государства, опирающаяся на разделение властей, далеко не у всех ученых-юристов вызывает признание. Многие считают, что это даже не функции государства, а функции осуществления государственной власти или ветвей власти: правотворчество, управление, судебная деятельность и т.д.

Существуют мнения, что функции государства следует классифицировать по степени их социальной значимости и важности в общественной жизни на основные и неосновные.

Следует отметить, что данная классификация функций--является несколько традиционной, настолько же и спорной. Еще в 1960-е гг. в отечественной литературе дискутировался вопрос о том, что такое основные и неосновные функции государства, чем они отличаются друг от друга и нужно ли вообще подразделять функции государства на основные и неосновные. По мере развития отечественной и зарубежной юридической науки последний вопрос был решен положительно. Исследователи пришли к выводу, что такая классификация не только желательна, но и объективно необходима. Подобный вывод обусловлен тем, что в реальной действительности функции государства как основные направления его деятельности далеко не равнозначны друг другу и далеко не одинаковы.

Таковыми они являются как в обычной,, повседневной жизнедеятельности государства, так и, в особенности, в нестандартных, чрезвычайных условиях его активности. Вполне очевидно, например, что в условиях ведения войны на первый план в системе функций государства выступает наряду с экономическими и некоторыми другими функция обороны; в условиях экологических и иных возможных катастроф и потрясений — экологическая и иные соответствующие функции. Данная классификация функций на основные и неосновные объективно необходима для их дифференцированного, а следовательно, более глубокого и разностороннего познания.

Отвечая на вопрос о том, что собой представляют основные и неосновные функции государства и чем они отличаются друг от друга, необходимо исходить не только из приоритетности функций в тот или иной период, когда государство вынуждено прилагать значительные усилия для решения неожиданно возникших перед ним проблем, но и из его функционирования в обычных условиях.

Основные функции — это наиболее общие, важнейшие направления деятельности государства по осуществлению коренных стратегических задач и целей, стоящих перед ним в определенный исторический период.

Этим функциям государства присущ ряд общих черт. Во-первых, в них наиболее выпукло проявляется классовая и общечеловеческая сущность государства, его социальное назначение. Достаточно сопоставить, например, такие направления деятельности государства, как, с одной стороны, налаживание средств связи, участие в международных конвенциях по защите растений от болезней, борьбу с эпидемиями и, с другой стороны, экономическую, социальную деятельность государства, осуществляемую им охрану прав и свобод граждан, всех форм собственности, правопорядка, оборону страны.

Во-вторых, в отличие от многочисленных государственных функций, реализуемых, как правило, специально предназначенными для этого органами (например, здравоохранение, социальное обеспечение, высшее образование, финансовая деятельность, дипломатия, внешняя торговля), основные функции относятся к деятельности государства в целом, выполняются, хотя и в разной мере, всеми или многими звеньями государственного аппарата.

В-третьих, с точки зрения своего содержания и структуры основные функции носят комплексный характер, требуют системного анализа. Они воплощают сосредоточение усилий государства на одном из генеральных направлений его внутренней или внешней деятельности. Их объектом служит широкий круг обладающих известным сходством общественных отношений в определенной области социальной жизни.

В свою очередь неосновные функции, будучи структурными составными частями основных функций, представляют собой направления деятельности государства по выполнению его задач в конкретной и в этом смысле более узкой сфере общественной жизни.

Необходимо помнить, что термин «неосновные функции» условный. Его употребление правомерно лишь постольку, поскольку помогает выделить из множества различных государственных функций более широкие по объему и общие по содержанию основные функции государства. Осуществление основных функций государства по своему содержанию есть непрерывный процесс реализации многочисленных неосновных государственных функций и функций отдельных государственных органов.

По сферам политической направленности функции государства подразделяются на внутренние, представляющие его деятельность внутри страны, определяющие его роль в жизни данного общества, и внешние — деятельность за ее пределами, в которой проявляется роль государства во взаимоотношениях с другими государствами и международными организациями.

В теории государства наиболее распространено и признано деление на внутренние и внешние функции, хотя сейчас такое деление в известной степени утратило свое значение в связи с тем, что многие внутренние функции приобретают внешний характер

(например, экологическое направление деятельности государства), и наоборот.

Более важным становится выделение глобальных функций государства, характеризующих деятельность современного государства в экологической, демографической, сырьевой, космической сферах, в области создания и использования ядерной и информационной технологий, в области защиты прав и свобод человека и в других современных глобальных государственных сферах деятельности, затрагивающих всю цивилизацию.

Классификация внутренних функций проводится по сферам деятельности государства.

1. Экономическая функция государства выражается в выработке и координации государством стратегических направлений развития экономики страны в наиболее оптимальном режиме.

Данная функция зависит от того, осуществляется она в условиях распределительной или рыночной экономики. В условиях распределительной экономики, господства государственной собственности государство монопольно регулирует экономические отношения, непосредственно определяя объемы производства, товарооборота, распределения ресурсов, устанавливая строго централизованную систему управления экономикой.

При рыночных отношениях, свободе предпринимательской деятельности, многообразии и равенстве всех форм собственности, добросовестной конкуренции экономика развивается преимущественно на основе самоуправления, дополненного целенаправленным регулированием со стороны государства.

Экономическая деятельность современного правового государства имеет следующие направления: государственное воздействие на экономическую жизнь общества в целом, что выражается в формировании государством бюджета и контроле за его расходованием, определении стратегии экономического развития общества, обеспечении равных условий для существования различных форм собственности, финансировании программ промышленных и научных исследований, выдаче субсидий производителям материальных благ для стимулирования производства и т.д.

В государственном регулировании экономических процессов участвуют высшие и местные органы государственной власти, а также специализированные учреждения. Стимулирующее воздействие на экономику оказывают и местные органы государства. Они обеспечивают приток капитала и развитие бизнеса на подопечной территории с целью получения больших средств для местного бюджета. Поддерживая предпринимательство, привлекая на свою территорию новые компании, местные власти таким образом развивают инфраструктуру, решают проблему безработицы. Для осуществления этих задач используется механизм налогов, выделяются под строительство земельные участки, выпускаются облигации для финансирования новых производителей.

Экономическая функция государства в основном заключается в регулятивных, стимулирующих, консультационных действиях. В современном гражданском обществе только хозяйственные единицы и трудовые коллективы (производители) могут решать, какие органы государственного и хозяйственного управления им нужны, в чем должны состоять функции этих органов, сколько им платить и за какие услуги.

Экономическая деятельность государства выражается также в непосредственном хозяйственном руководстве государственным сектором экономики (на государственных предприятиях и в учреждениях). Здесь государство само выступает собственником средств производства, производителем материальных благ и услуг. Методы его влияния на экономические отношения, складывающиеся в этом секторе экономики, принципиально не отличаются от общих методов государственного регулирования экономических процессов в стране.

2. Функция финансового контроля выступает одним из видов государственного контроля за образованием, распределением и использованием всех ресурсов финансовой системы страны. В эту систему включаются не только государственные финансы, но и рынок ценных бумаг, валютные ценности и пр.

Финансовый контроль имеет своими задачами: проверку финансовых обязательств перед государством; проверку соблюдения правил финансовых операций; контроль за правильностью использования юридическими лицами находящихся в их распоряжении государственных финансовых ресурсов; предупреждение и устранение нарушений финансовой дисциплины и др.

Высший финансовый контроль за доходами и расходами является прерогативой парламента. На местах эти функции выполняют местные органы государственной власти. Во всех государствах широкими правами такого контроля обладают министерства финансов (например, Ведомство контролера и главного аудитора совместно с министерством финансов — в Англии, Генеральное управление отчетности, возглавляемое главным контролером, который назначается президентом и может быть смещен только по решению обеих палат Конгресса, — в США, Счетная палата, Центральный банк, Министерство финансов, Налоговая служба, Государственный таможенный комитет, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти — в России).

Специфические функции финансового контроля осуществляет государственная таможня, которая контролирует проходимость материальных ценностей через государственную границу и взимает таможенные сборы и пошлины. Денежный сбор с товаров и имущества, пропускаемых через границу под контролем таможенных ведомств, идет в доход государства.

Эффективный финансовый контроль позволяет государству накапливать определенные средства с целью их дальнейшего использования в интересах общества.

3. Функция налогообложения выступает самостоятельной основной функцией современного Российского государства, ибо налог все больше становится главным методом новой системы управления, универсальным регулятором, который используется в экономической, социальной, юридической, внешнеполитической сферах и др. В настоящее время создана целая система государственных органов, призванных осуществлять эту функцию (налоговые инспекции, налоговая полиция и т.п.), принято специальное законодательство (Налоговый кодекс РФ и другие нормативные акты в сфере налогового законодательства).

4. Социальная функция государства призвана обеспечить социальную защищенность личности, нормальные условия жизни для всех членов общества вне зависимости от их непосредственного участия в производстве благ.

В правовом государстве распределение материальных благ осуществляется также и

помимо свободного эквивалентного обмена между производителями и потребителями. Его социальная политика предполагает, во-первых, распределение социальных благ независимо от трудового вклада в целях обеспечения достойного уровня жизни для тех, кто в силу различных объективных причин не может полноценно трудиться (больным, инвалидам, пожилым людям, студентам, детям). Во-вторых, государство выделяет необходимые средства на здравоохранение, культурный отдых, просвещение, строительство жилья, четкую работу транспорта и связи. Тем самым обеспечивается надлежащая реализация прав граждан на охрану здоровья, на отдых, на жилище, на образование, на пользование достижениями культуры, т.е. тех социальных прав, которыми должны в максимальном объеме пользоваться все граждане государства.

Становление социального правового государства проходит сложный и болезненный путь. Первоначально развитие и обогащение общества ведет к расслоению его на бедных и богатых. Формально провозглашенное равенство воспроизводит неравенство материальное, порождающее кризис и острые социальные конфликты в обществе. И лишь постепенно правовое государство приобретает черты государства социального, дополняет формальные гарантии свободного развития личности материальными гарантиями социальной защищенности. В целом же современное правовое государство гарантирует реальную социальную защищенность всем, кто находится в экономически невыгодном положении, и постоянно увеличивает ассигнования на социальные нужды всего населения страны.

5. Большое значение в современном обществе приобретает духовная функция государства как поддержка развития культуры, науки и образования. В содержание данной функции входят государственная поддержка развития науки, ее интеграция в рыночные условия, финансирование фундаментальных исследований. Государство также осуществляет функции поддержки культуры — литературы, искусства, музыки, финансирует сохранение историко-культурных памятников.

Общество в целом и государство заинтересованы в том, чтобы каждый гражданин имел образование, соответствующее принятому стандарту. Без образования в настоящее время немислимо активное участие граждан в общественной жизни, в производстве, во всех сферах государственной деятельности, в связи с чем во многих государствах образование является обязательным.

Государство поощряет и развивает искусство, обеспечивает для граждан свободу творческой деятельности. Не может быть сильного, процветающего государства без уважения и сохранения исторических традиций и культурного наследия. Большое

значение имеет правовое воспитание. Каждый гражданин государства обязан знать законы своего государства и строго соблюдать их.

6. Экологическая функция государства — жизненно важная деятельность любого государства, мирового сообщества в целом.

Земля как объект совместного проживания требует к себе наиболее рационального и нравственного отношения.

Охрана природы, окружающей среды — насущная необходимость современного мира. Человек в результате хозяйственной деятельности нарушает естественные природные связи, разрушает окружающую среду, чем невольно создает для себя неблагоприятные (даже губительные) условия обитания. Охрана природы — дело всего общества, но только государство, обладающее необходимыми средствами и возможностями мобилизации усилий всех организаций и граждан, может реально обеспечить защиту окружающей среды.

В современную эпоху проблемы охраны и рационального использования природных богатств приобрели большое экономическое, социальное и политическое значение. Они затрагивают интересы всех народов и государств.

Чем разумнее использовать богатства, тем больше успехов добьются промышленность и сельское хозяйство. Охрана природы выдвигается в число наиболее острых социальных проблем и представляет собой одну из важнейших общегосударственных задач.

В современных государствах разработано обширное природоохранительное законодательство, которое четко регулирует деятельность людей и различных организаций в области использования природной среды (приняты законы об охране животного мира, атмосферного воздуха, природных ресурсов, вод, земли, лесов). Во многих странах разработаны и действуют национальные программы по охране окружающей среды, предусматривающие применение активных мер воздействия к нарушителям ее целостности, вплоть до полного устранения источников загрязнения или вредных отходов производства.

В России, Великобритании, Казахстане, на Украине, во Франции, ФРГ, Швеции и других странах существуют специализированные министерства и ведомства по контролю и регулированию деятельности в области окружающей среды, функционирует целая система законодательных актов, которые предусматривают жесткие меры юридической ответственности за нарушения их требований. Наряду с высшими и местными органами государственной власти контроль за точным и строгим соблюдением природоохранительного законодательства осуществляют и органы прокурорского надзора.

7. Характеризуя политическую функцию, уместно отметить, что все функции государства носят политический характер, однако в сфере политических отношений действует целая система политических институтов, учреждений, государственных и иных органов, через которые осуществляется непосредственное воздействие государственной власти, в том числе обеспечение народовластия.

Это прежде всего представительные органы, выбираемые народом и уполномоченные от имени народа осуществлять государственную власть в стране, органы местного самоуправления. Иногда народ осуществляет свою власть непосредственно через референдум.

Обладая верховенством в системе государственной организации, представительные органы сосредоточивают в своих руках государственное руководство обществом, выполняют функцию публичной власти, защиты конституционного строя. Содержание данной функции составляют:

- реализация волеизъявления народа в форме законодательства (правотворчества);
- обеспечение государственного суверенитета, определение правового положения конкретных территорий и управление ими;
- официальное представительство общества, т.е. будучи носителем политической власти, государство представляет собой юридическую личность, субъект права. Вместе

с тем осуществление функции обеспечения народовластия предполагает наличие правовых отношений между государством и обществом, зависимость государства от общества, ответственность перед ним;

- защита конституционного строя, которая реализуется как специальными органами (Конституционным Судом), так и непосредственно народом путем осуществления права на сопротивление любой попытке насильственного изменения или устранения существующего конституционного строя.

8. Функция охраны правопорядка — это деятельность государства, направленная на обеспечение точного и полного осуществления его законных предписаний всеми участниками общественных отношений, а также контроль за исполнением правовых норм.

В правовом государстве интересы общества, государства, личности охраняются от любых незаконных посягательств. В центре правоохранительных действий государства находится в первую очередь личность, личность как гражданин, как член общества, как свободный индивид, а также само государство и его различные структуры. Поэтому, охраняя законные права и интересы личности, государство одновременно охраняет свои интересы, интересы всего общества.

Борьба с правонарушениями — важная, но не главная сторона правоохранительной деятельности государства. Государство призвано реально обеспечить, в том числе с помощью специальных органов (суда, прокуратуры и т.д.), такой порядок в общественной жизни, который бы полностью отвечал требованиям правовых норм, заложенным в них началам свободы и справедливости. Поддержание стабильного правопорядка в стране — задача всего государства, всей системы его органов. Принудительная сторона государственной деятельности постепенно утрачивает свою силу при гармоничных, объективно обусловленных экономических, политических, социальных и нравственных отношениях граждан и государства. Она преобразуется в правовой порядок цивилизованного общества.

9. Переход к демократическому государству возводит в разряд приоритетных функцию защиты прав и свобод личности, обеспечение законности и правопорядка. Обеспечение прав человека и гражданина — главный критерий демократического государства. Права человека составляют основу политики в отношениях с другими государствами и

со всем мировым сообществом.

Многие государства, в том числе и Россия, возвели в ранг конституционного принципа уважение прав и свобод человека, а также их защиту и соблюдение.

Выполнение данной функции осуществляется системой правоохранительных органов, среди которых большая роль принадлежит судам, органам внутренних дел, государственной безопасности и др.

Внешние функции представляют собой основные направления деятельности государства на международной арене. Они призваны решать следующие задачи государства: установление и поддержание нормальных отношений с другими государствами, обеспечение обороны страны от возможностей внешней агрессии и др. Внешние функции государства тесно связаны с внутренними. Их выполнение обеспечивает полноправное существование государства в современном мире, который все больше становится взаимозависимым.

Выделяют следующие внешние функции государства: взаимовыгодное сотрудничество со всеми другими государствами мирового сообщества, оборона страны от нападения извне, содействие по обеспечению международного мира, интеграция в мировую экономику.

1. Взаимовыгодное сотрудничество со всеми другими государствами мирового сообщества. Эта разнообразная деятельность государства, направленная на установление и развитие равноправных экономических, политических, культурных и других отношений, гармонично сочетающих интересы данного государства с конкретными и общими интересами всех государств. Такое сотрудничество предполагает широкий и взаимовыгодный подход к интеграционным вопросам, умение совместными усилиями находить наиболее рациональные решения, отвечающие интересам не только данной страны, но и всех участников сотрудничества.

Важное место в межгосударственном экономическом сотрудничестве занимает международное разделение труда, кооперативное и специализированное производство, обмен новейшими технологиями, координация товарооборота, развитие

кредитно-финансовых связей. Общую координацию этого сотрудничества осуществляет Организация Объединенных Наций (ООН) и ее специализированные учреждения. Так, Экономический и Социальный Совет ООН в своем составе имеет ряд органов, которые призваны в масштабах мирового сообщества регулировать вопросы межгосударственных экономических отношений, а именно: Совет по торговле и развитию, Экономический комитет, региональные экономические комиссии, комитеты по жилищному вопросу, строительству и планировке, природным ресурсам, науке и технике. Сферой международного экономического и социального сотрудничества занимаются такие специализированные учреждения ООН, как Международная организация труда, Продовольственная и сельскохозяйственная организация, Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и др. Экономическое сотрудничество осуществляется также на основе двусторонних договоров между государствами.

В политической области сотрудничество осуществляется на всех уровнях государственной власти: межпарламентском, межправительственном, на уровне органов местного самоуправления.

Основным международным органом является ООН, которая координирует политические интересы современных государств. Вопросами политического урегулирования конфликтов занимается Совет Безопасности. В его компетенцию входит широкий круг полномочий по поддержанию международного мира и безопасности, развитию сотрудничества в самых разнообразных сферах межгосударственных отношений.

Содействуют поддержанию политической стабильности и безопасности в мире и региональные международные организации: Лига арабских государств, Организация африканского единства, Организация американских государств и др. Многие вопросы политического характера государства решают непосредственно дипломатическим путем, на основе дву- или многосторонних переговоров.

Культурное и научно-технологическое сотрудничество осуществляется в различных формах и на различных межгосударственных уровнях. В его рамках совершаются обмен научной информацией, произведениями искусства, достижениями музыкальной и сценической культуры, взаимная подготовка специалистов, непосредственные контакты между учеными, деятелями культуры, спортсменами устраиваются различного рода фестивали, конференции по проблемам науки и культуры.

В ООН такое сотрудничество координируют специализированные учреждения по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Международное агентство по атомной энергетике (МАГАТЭ) и др. Конкретные вопросы культурного и научно-технического сотрудничества решаются на основе двусторонних или многосторонних договоров между государствами, а также неправительственными организациями.

Сотрудничество в области охраны окружающей среды объединяет усилия большинства государств по поддержанию нормальной экологической обстановки на планете. Эта деятельность направлена на создание экологических условий, необходимых для существования и развития человеческой жизни. Она активно проводится как по линии специализированных учреждений ООН, так и в рамках региональных и других межгосударственных органов. Для охраны окружающей среды используются новейшие достижения государств в области космонавтики, медицины, биологии, электроники.

2. Функция государства по обороне страны от внешнего нападения составляет важное направление его деятельности. История подтверждает, что на всех этапах развития государственно-организованного общества существовала объективная необходимость защиты от внешних агрессоров свободы и независимости страны и территориальной целостности. Обычно под оборонной функцией Советского государства понималось то, что предметно-политически характеризует деятельность государства по обеспечению безопасности нашей страны от агрессии. По словам Э.В. Шамарина, осуществляется эта функция в форме непосредственной военной защиты — применения вооруженной силы и в форме повседневных забот государства об укреплении обороноспособности страны.

Функция обороны страны осуществляется экономическими, политическими, дипломатическими и военными средствами. В мирное время — это всесторонняя подготовка страны к отражению возможного нападения извне. В военное время данная функция принимает форму прямой вооруженной борьбы с противником, в ходе которой происходит объединение всех сил страны для достижения победы.

Значимость функции обороны современного Российского государства обусловлена рядом обстоятельств. Она базируется на принципе поддержания достаточного уровня обороноспособности общества, отвечающего требованиям его государственной безопасности. Именно благодаря этой функции обеспечивается суверенитет государства на международной арене, а также защита его населения и территории. Оборона государства позволяет ему осуществлять независимую, авторитетную внешнюю политику, направленную на обеспечение мира и сохранение мирового

порядка, а также создавать возможность проведения взаимовыгодного сотрудничества во всех сферах деятельности с другими государствами. Необходимо отметить также новое содержание и принципы военно-политической деятельности Российского государства в условиях перехода от отношений конфронтации и соперничества к отношениям сотрудничества и диалога, приоритет политических средств в обеспечении безопасности.

Понятие функции обороны страны емко и многогранно. Оно включает всю систему государственных мероприятий по укреплению обороноспособности страны, поддержанию боевой мощи вооруженных сил как в мирное, так и в военное время.

Оборонная деятельность государства базируется на его военной доктрине и складывается из пяти основных направлений:

- укрепление оборонной мощи страны. Высокую обороноспособность государства обеспечивает развитая и эффективная экономика, опирающаяся на новейшие достижения научно-технического прогресса, что позволяет удовлетворять не только материальные потребности общества, но и производить все необходимое для укрепления оборонного потенциала страны. Современная экономика призвана обеспечивать необходимый уровень развития военной промышленности, производства новейших образцов техники и оружия, создания запасов стратегического сырья и продовольствия и других компонентов оборонного потенциала государства;
- повседневное совершенствование вооруженных сил, постоянное повышение их боеспособности и боеготовности. Каждое государство постоянно заботится о том, чтобы его вооруженные силы были мощными, мобильными, располагали современными средствами защиты, профессионально использовали все виды военной техники и оружия, имели высокую боеспособность и боеготовность, действовали в режиме законности и положений международного права;
- охрана государственных границ. Эта деятельность осуществляется пограничными войсками или другими специальными подразделениями и направлена на обеспечение пограничного режима, определяемого законодательством конкретного государства;

- организация гражданской обороны. Государства проводят ряд оборонных мероприятий в мирное время в целях противостояния возможному нападению извне и обеспечения устойчивого функционирования экономики страны в военное время;
- военное обучение запаса вооруженных сил (резервов). Во многих странах организуется периодическая военная переподготовка лиц, состоящих на воинском учете. Это позволяет в случае межгосударственных военных конфликтов быстро развертывать вооруженные силы и пополнять их квалифицированным личным составом.

Функция обороны страны связана с другими функциями государства, в частности с экономической. Посредством эффективной экономической деятельности государство обеспечивает вооруженные силы современной боевой техникой и оружием, осуществляет строительство военных объектов, развивает оборонную промышленность, проводит военно-научные исследования.

Взаимодействие функции обороны с социальной функцией государства позволяет удовлетворять социальные нужды и потребности военнослужащих и их семей (охрану здоровья, обеспечение жильем, предоставление времени для отдыха, коммунальные услуги, пенсии на общегосударственном уровне и др.).

Посредством взаимодействия функции обороны страны с функцией охраны правопорядка успешно решаются вопросы укрепления воинской дисциплины в вооруженных силах, сбережения военного имущества, охраны законных прав и свобод военнослужащих и их семей.

Следует особо отметить взаимодействие оборонной политики государств мирового сообщества. В современных условиях-это взаимодействие направлено на сокращение ядерных и обычных вооружений, на исключение из оборонных средств каждого государства бактериологического, химического, биологического и других видов оружия массового поражения. Речь идет о гуманизации военного противоборства между враждующими государствами. Снижение уровня военного противостояния различных стран благоприятно сказывается на экономических возможностях всех государств, культурном, духовном и экологическом благополучии их народов.

3. Функция содействия по обеспечению международного мира связана с деятельностью Российского государства по предотвращению войны, разоружению, сокращению химического и ядерного оружия, укреплению обязательного для всех режима нераспространения оружия массового уничтожения и новейших военных технологий. Кроме этого, данная функция охватывает обеспечение сотрудничества государств в таких сферах, как борьба с организованной преступностью, в том числе с контрабандой, наркобизнесом, международным терроризмом, а также участие мирового сообщества в регулировании межнациональных конфликтов, поскольку они сопровождаются нарушением прав человека, особенно в отношении национальных меньшинств, что требует международного вмешательства.

4. Функция интеграции в мировую экономику основывается на признании взаимозависимости государств в современном мире. Взаимозависимость охватывает широкий круг отношений, в том числе производственные, научно-технические, торговые, кредитные, транспортные и др.

Экономическая интеграция играет огромную роль в сохранении мирового порядка и в установлении стабильности отношений между государствами.

Интеграция базируется на ряде принципов:

- суверенитет государства над его природными ресурсами; каждое государство свободно в распоряжении ими;
- свобода выбора форм интеграционных связей;
- равенство и взаимовыгодное сотрудничество, исключение дискриминационных мер.

Названные принципы предполагают систему государственно-правовой защиты права собственности и иностранных инвестиций.

9.4. Формы и методы реализации функций

Функции государства осуществляются в определенных формах и определенными методами. Формы осуществления представляют собой деятельность конкретных государственных органов по реализации функций государства (см. рис. 9.2). Они бывают правовые и неправовые (организационные).

К правовым формам относятся правотворческая, правоприменительная, правоохранительная деятельность.

Правотворческой деятельностью является государственная деятельность, выражающаяся в разработке и принятии юридических норм, в которых закрепляются программы деятельности людей. Она заключается в издании нормативных актов, т.е. актов, которые устанавливают новые нормы, изменяют или отменяют старые.

Под правоприменительной деятельностью подразумевается государственная деятельность, выражающаяся в принятии мер по исполнению норм права. Она состоит главным образом в издании властных индивидуальных актов, т.е. актов, рассчитанных только на данный, индивидуальный случай (например, издание разового планового акта по строительству, назначение гражданина на должность).

Правоохранительной деятельностью называется государственная деятельность, которая выражается главным образом в контроле и надзоре за соблюдением и исполнением норм, а также в применении принудительных мер к их нарушителям. В процессе осуществления данной функции решаются юридические дела, связанные с использованием юридических санкций, спорами между отдельными лицами и т.д.

Среди неправовых форм принято выделять организационно-регламентирующую, организационно-хозяйственную (сюда может входить и оперативно-техническая деятельность), организационно-идеологическую (воспитательную) деятельность.

Под организационно-регламентирующей деятельностью понимается деятельность соответствующих органов, связанная с организацией функционирования органов государства (кадровая работа, подготовка документов).

Организационно-хозяйственная работа раскрывается через хозяйственную и оперативно-техническую деятельность. Это может быть работа, связанная с составлением отчетов, статистикой, контролем.

Организационно-идеологическая форма представляет собой воспитательную деятельность, которая включает формирование общественного мнения, обучение, разъяснение существующих норм и правил.

В настоящее время особое внимание уделяется договорной форме осуществления функций государства (договоры в государственной, хозяйственной, социальной сфере).

Среди методов осуществления функций выделяются методы убеждения, принуждения и стимулирования.

Убеждение — такой метод осуществления функций, когда субъект воздействует на общественное, индивидуальное сознание, способствует его формированию в форме обоснования, объяснения, обсуждения, внушения, демонстрации определенного примера. Среди экономических методов убеждения различают прогнозирование, планирование, инвестирование.

Принуждение всегда призвано обеспечить исполнение правил поведения посредством определенных мер (пресечения, предупреждения, ответственности). Принуждение —

метод, при котором желаемое поведение обеспечивается возможностью применения силы или угрозы ее применения. Экономические методы принуждения — это методы косвенного воздействия на объект (например; высокие налоговые ставки).

Стимулирование — побуждение к действию, побудительная причина поведения. Стимулы могут быть материальными и моральными.

Контрольные вопросы

1. Что такое функции государства?
2. Какие общие черты характеризуют государственные функции?
3. Что такое «эволюция функций государства»?
4. Какие процессы (периоды) можно выделить в эволюции функций государства?
5. Какие проблемы в области антропогенного глобального загрязнения окружающей природной среды вы знаете?
6. Каковы критерии классификации функций государства?
7. Что вам известно о функциях государства и об их чертах?

8. Какие формы реализации функций государства вы знаете? Как можно их охарактеризовать?

9. Какие методы осуществления функций государства вы знаете? Как можно их охарактеризовать?

Литература

1. Байтин М.И., Сеняки И.Н. Основные'внешние функции // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997.

2. Журавлева И., Комаров А. Государственное управление как функция государства // Право и жизнь. 2000. № 25.

3. Келле В.Ж. Функции государства в научно-технической сфере: Россия и мировой опыт // Годичная научная конференция. 1998. М., 1999.

4. Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6.

5. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1979.