

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОЛГОГРАДСКАЯ АКАДЕМИЯ

Н. И. Грачев

ОЧЕРКИ
ПО ОБЩЕЙ ТЕОРИИ
ГОСУДАРСТВА

Учебное пособие

Волгоград
ВА МВД России
2026

УДК 340.1(075.8)
ББК 67.0я73
Г 78

Одобрено
редакционно-издательским советом
Волгоградской академии МВД России

Грачев, Н. И.

Г 78 Очерки по общей теории государства : учебное пособие /
Н. И. Грачев. – Волгоград : ВА МВД России, 2026. – 256 с.

ISBN 978-5-7899-1650-6

Учебное пособие содержит изложение ряда тем и вопросов, предусмотренных действующей учебной программой курса теории государства и права, актуальных при изучении государства и государственной (публичной) власти. Традиционные точки зрения и взгляды на проблематику этих тем и вопросов представлены на основе последних достижений философии, социологии, политологии, исторической и геополитической наук, других смежных отраслей знания и исследуются в тесной связи с текущей внешнеполитической ситуацией, вызванной становлением многополярного мира. Беря за основу системный и культурологический подходы, автор анализирует многие устоявшиеся в этой области понятия и представления, рассматривая их в новых, оригинальных ракурсах. Таким образом, в настоящем пособии проблемы понятия государства, его признаков, сущности и функций, природы и содержания суверенитета, а также понятия, признаков, форм и организации публичной власти, политической системы современного государства исследованы в инновационном ключе. Отдельная глава работы посвящена политико-правовому анализу нарождающейся формы современной государственности, получившей в научной литературе название *государство-цивилизация*. Содержание пособия базируется на отечественном и зарубежном законодательстве, сформировано с использованием достаточно полного корпуса практического материала и аналитики, исторических фактов и данных сравнительного правоведения. В изложении всех тем нашли отражение основные закономерности и тенденции социально-политического и правового развития современного общества.

Издание предназначено курсантам и слушателям образовательных организаций системы МВД России.

УДК 340.1(075.8)
ББК 67.0я73

Рецензенты: заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института МВД России кандидат юридических наук, доцент *П. А. Борноволоков*; заместитель начальника полиции по ООП Волгоградского ЛУ МВД России на транспорте *А. Ш. Аскеров*.

ISBN 978-5-7899-1650-6

© Грачев Н. И., 2026
© Волгоградская академия МВД России, 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава I. Понятие государства	10
§ 1. Основные теоретические подходы к понятию государства	10
§ 2. Элементы государства	16
§ 3. Признаки государства	25
Глава II. Суверенитет государства	35
§ 1. Понятие и правовая сущность суверенитета	35
§ 2. Верховная власть как фактическое выражение суверенитета государства	38
§ 3. Признаки верховной власти	43
§ 4. Юридическое содержание суверенитета	51
§ 5. Правомочия (суверенные права) верховной власти	56
§ 6. Народный и национальный суверенитет	63
Глава III. Сущность государства	70
§ 1. Явление и сущность как философские категории	70
§ 2. Государство как системное явление: единство его формы, содержания и сущности	74
§ 3. Сущность государства в различных политико-правовых концепциях	78
§ 4. Сущность государства как политической формы народной жизни: телеологический подход	85
Глава IV. Функции государства	93
§ 1. Понятие функций государства	93
§ 2. Классификация (виды) основных функций государства ...	98
§ 3. Функции верховной власти государства и государственного аппарата	110
§ 4. Функции органов государственной власти	122

Глава V. Государственная (публичная) власть	132
§ 1. Понятие, формы (виды) и признаки публичной власти ...	132
§ 2. Понятие и основные признаки государственной власти ...	144
§ 3. Местное самоуправление как форма публичной власти ...	152
§ 4. Система публичной власти государства	161
Глава VI. Политическая система государства	172
§ 1. Понятие, структура и функции политической системы ...	172
§ 2. Государство и политическая система: соотношение понятий	181
§ 3. Основные негосударственные институты политической системы	185
§ 4. Нормативная основа политической системы	202
Глава VII. Государство-цивилизация как основная форма государственности XXI века	214
§ 1. Появление и развитие концепта государства-цивилизации в политической науке	214
§ 2. Политико-правовая природа государства-цивилизации ...	219
§ 3. Основные политико-правовые признаки государства-цивилизации	225

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее учебное пособие содержит изложение целого ряда тем и вопросов, относящихся к такой области знаний, как теория государства. Рассматриваются они и вузовским учебным курсом теории государства и права, но, по мнению автора, без достаточной глубины, обеспечивающей понимание роли государства и публичной власти в современном мире, главной тенденцией развития которого является переход от однополярной глобализации (на основе доминирования стран Запада во главе с США) к геополитической полицентричности и многополярности. Как отметил в своем выступлении на XXII Ежегодном заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай» Президент РФ В. В. Путин, «уже по факту сложившаяся многополярность определяет те рамки, в которых действует [современное] государство. ... Во-первых, это намного более открытое, можно даже сказать, творческое пространство внешнеполитического поведения». Во-вторых, оно «очень динамично», поскольку перемены происходят в нем «быстро ... и порой внезапно. ... В-третьих, это пространство гораздо более демократично, оно открывает возможности и дорогу большому числу политических и экономических игроков. Пожалуй, никогда на мировой арене не было такого количества стран, влияющих или стремящихся влиять на важнейшие региональные и глобальные процессы». И, наконец, в многополярном мире «гораздо большую роль, чем когда-либо, играет культурно-историческая, цивилизационная специфика разных стран»¹.

Все указанное предьявляет во многом иные, гораздо более строгие требования к современному государству, его институциональной и территориальной организации, чем те, которые считались актуальными в последние 30 лет, как минимум, до начала СВО России на Украине, когда основным трендом мирового развития являлась экономическая, информационная и политическая глобализация

¹ Полный текст выступления и ответов Владимира Путина на форуме «Валдай»: все заявления Президента России. URL: <https://www.kp.ru/daily/27724/5151429> (дата обращения: 12.01.2026).

мирового пространства, а государство рассматривалось как изживающая себя сущность, в которой современный мир более не нуждается. В соответствии с этим на место государства, в качестве более актуальной политической структуры, пытались поставить «мировое сообщество» как некий единый субъект, исходя из интересов которого должна проводиться политика всех стран и народов. Понятие государства нередко заменялось категориями федерализма, автономии, регионализма, которые выступали как альтернатива якобы угасающей национальной и территориальной государственности. В связи с процессами глобализации в научном дискурсе выдвигались теоретические и юридические альтернативы международному и государственно-правовому принципу суверенитета, а по сути происходило его отрицание как необходимого признака государства. В качестве более приемлемого правового инструмента организации общественной жизни предлагался принцип автономии в условиях федерализма, который понимался уже не как одна из форм государственного устройства, а гораздо шире – как форма полицентризма власти в различных социальных и политических системах. В целом ряде случаев государственный суверенитет подменялся народным или национальным суверенитетом или рассматривался не как самостоятельный политико-правовой феномен, а в качестве производного явления.

Однако, как показала государственно-правовая практика последних десятилетий, процессы глобализации и регионализации привели фактически к новому феодализму, бессистемности и бесструктурности в политико-правовых отношениях. Ослабление суверенной государственности вызвало колоссальную нестабильность и хаос в политических отношениях, особенно связанных с реализацией принципа национального суверенитета на территориях бывших и существующих многонациональных государств. И уже в начале настоящего столетия стало понятно, что однополярный мир является нестабильной системой, а естественное состояние международных отношений характеризуется многополярностью, обуславливающей постепенное создание на планете новых геополитических центров.

Одной из основных особенностей современного состояния мировой политической системы является закат «глобального проекта наддержавного, надгосударственного единовластия» США¹ и выход на геополитическую арену сразу нескольких государств цивилизационного типа – Индии, Китая, России, бросивших вызов универсалистским неолиберальным западным ценностям, проводящих суверенную внешнюю и внутреннюю политику в собственных интересах. В результате возникла тенденция к формированию новой формы политического существования и развития наций и народов, получившая наименование «государство-цивилизация». Помимо уже названных Китая, Индии, России к «государствам-цивилизациям» в научной литературе нередко относят такие страны, как Иран, Турция, Бразилия, Япония, Индонезия и США². Существуют также национальные государства, которые, не претендуя на признание их великими державами, тем не менее достаточно долго сохраняют внешнюю независимость и способность проводить самостоятельную политику, несмотря на отсутствие какого-либо значительного экономического или военного потенциала: КНДР, Вьетнам, Куба, Венесуэла, Никарагуа. Указанные процессы вызывают необходимость обновления теории и методологии исследований, связанных с ролью, значением и местом государства и государственной власти в современном мире.

Таким образом, потребность в написании настоящего пособия для автора и актуальность его появления для курсантов, слушателей и адъюнктов образовательных учреждений системы МВД России и других вузов обусловлена необходимостью более глубокого изучения и осмысления политико-правовых процессов, связанных с трансформацией современной государственности в условиях заката глобализации и становления многополярного мира, потребовавших от стран и народов, желающих сохранить свою культурную идентичность, а также сохранить и укрепить внешний и внутренний

¹ Расторгуев В. Н. Единодержавие: новые лики тоталитаризма // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2009. № 1. С. 45.

² См., например: Jain A. Comparing civilization-state models. China, Russia, India // Journal of Indo-Pacific Affairs. 2021. Vol. 4, № 3. P. 93–125; Therborn G. States, nations, and civilizations // Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences. 2021. № 14. P. 225–242.

суверенитет, усиления собственного государства. Это, в свою очередь, предполагает необходимость более глубокого изучения государства, тщательный анализ проблематики вопросов, связанных с его суверенитетом, сущностью, функциями, эволюцией его политической системы, форм, признаков и организации публичной власти.

Кроме того, в настоящий период, несмотря на серьезные проблемы и вызовы, с которыми столкнулось человечество при организации своей жизнедеятельности, теория права по-прежнему сохраняет определенную научную стройность и логическую последовательность. Она имеет глубокие исторические корни, отличается значительной степенью преемственности. О теории государства этого сказать нельзя: она всегда отличалась значительной степенью политизированности, и ее основные постулаты в том или ином обществе всегда напрямую зависели от господствующей в нем идеологии. Однако на сегодняшний день три основные доктрины, которые вели между собой борьбу за умы и власть в различных странах в течение двух последних столетий, – либерализм, консерватизм (в различных своих разновидностях) и коммунизм (марксизм), во всяком случае, в том виде, в котором они существуют, во многом исчерпали свой научный потенциал. Процессы становления полицентричного мира и связанная с ними трансформация национально-территориальной государственности затрудняют разработку адекватной переживаемому историческому моменту теории государства и требуют переосмысления целого ряда теоретических конструкций.

Прежде всего необходимо возвращение к классическому пониманию государства и его природы, однако уже переосмысленному применительно к тем процессам, которые происходят в современном обществе. Поэтому традиционные взгляды на проблематику государства, его природы рассматриваются в настоящем пособии на основе последних достижений философии, социологии, политологии, исторической и геополитической наук, других смежных отраслей знаний и исследуются в тесной связи с текущей внешнеполитической ситуацией, связанной со становлением многополярного мира. Беря за основу системный и культурологический подходы, автор анализирует многие устоявшиеся в этой области понятия и представления, рассматривая их в новых, оригинальных ракурсах, в инновационном ключе исследует проблемы понятия государства, его сущности и функций, природы и содержания суверенитета, поня-

тия, признаков, форм и организации публичной власти и политической системы современного государства и такой его нарождающейся формы, как государство-цивилизация.

Содержание пособия базируется на отечественном и зарубежном законодательстве, автор максимально полно использует практический материал и аналитику, исторические факты и данные сравнительного правоведения. В изложении всех тем нашли отражение основные закономерности и тенденции социально-политического и правового развития современного общества. Очерки могут быть использованы в качестве дополнительной литературы при изучении таких учебных курсов, как «Теория государства и права», «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право», «Административное право», а также оказаться полезными для широкого круга читателей, интересующихся политико-правовыми проблемами.

Настоящее пособие должно в определенной мере обеспечивать претворение в жизнь ряда положений Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в котором достижение цели «Возможности для самореализации и развития талантов» обеспечивается решением таких задач, как «создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций» и «обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования»¹.

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обращения: 12.01.2026).

ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВА

§ 1. Основные теоретические подходы к понятию государства

В системе научных знаний до настоящего времени не сложилось общепринятое понятие государства. Причины такого положения многообразны. Государство – весьма сложное и многогранное явление, раскрывающееся в общественной жизни с самых различных сторон, каждая из которых имеет определенный смысл, поскольку в некоторой мере отражает его сущность. При этом любая эпоха в развитии человечества или отдельных стран и народов формирует особое видение государства. Различные концепции государства есть необходимые звенья в мировоззрении каждой эпохи и одновременно этапы познания его природы и сущности. В свою очередь, эти концепции обусловлены господствующими в данный период представлениями о природе и сущности человека. Отсюда вытекают трудности в разработке единого взгляда на государство, который бы в полной мере выражал его подлинную природу.

Многие авторы склонны считать, что существующая сложность и многомерность государства как явления делает неизбежным многовариантное определение его понятия, а попытка дать точную и исчерпывающую дефиницию обречена на провал. Однако, несмотря на многообразие подходов к понятию государства и множество его определений, все они могут быть сведены к двум группам или значениям – *широкому* (органическому, целостному, холистскому) и *узкому* (механическому, инструментальному, атомарному)¹.

В *широком смысле* под государством понимается страна; исторически сложившаяся политико-территориальная организация общества; публичным образом организованный народ, то есть народ,

¹ О широком и узком подходах к понятию государства см.: Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998. С. 440–441; Бурдые П. О государстве: курс лекций в Коллеж де Франс (1989–1992). М.: Издательский дом «Дело» РАН-ХиГС, 2016. С. 250–253; Кольев А. Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. М.: Логос, 2005. С. 61–136; Мамут Л. С. Государство в ценностном измерении. М.: Инфра-М; Норма, 1998. С. 17–27; Поздняков Э. А. Философия государства и права. М.: Весь Мир, 2016. С. 27–35.

объединенный в политическое целое верховной властью и представляющий собой суверенную нацию и т. д. Государство предстает здесь как естественный, единый и целостный социально-политический организм, возникающий из мировоззрения, природно-климатических, геоэкономических и исторических условий существования определенного народа. Это высшая форма жизни народа, его существования и развития, обеспечивающая его политическое, правовое и культурное единство и одновременно обеспечиваемая ими. При таком подходе государство рассматривается как целостная система, включающая в себя:

- а) местоположение, территорию, вмещающий ландшафт;
- б) народонаселение, проживающее на этой территории;
- в) органы власти, управляющие этим населением;
- г) право и правовой порядок, на основе которых осуществляется управление;
- д) культуру и духовно-нравственные ценности, определяющие содержание права и организацию власти и управления;
- е) экономику и хозяйственную жизнь, зависящие от вмещающего ландшафта и определяющие характер народа и его культуру.

Все эти взаимозависимые элементы объединяют большие группы людей в едином общежитии, поддерживают их совместное существование, определяют их поведение, создают из них народ (историческое общество) и позволяют сохраниться ему на протяжении многих веков.

Таким образом, *в широком смысле государство – это политико-территориальная организация определенного народа (общества), объединенного в целостный социальный организм верховной властью, обладающего аппаратом управления, системой права, хозяйственным укладом и ведущего независимое и самостоятельное (суверенное) существование среди других стран и народов.*

В узком смысле под государством понимается организация государственной (публичной) власти, механизм этой власти, аппарат; система ее организации как совокупность государственных органов и учреждений, осуществляющих функции управления обществом и поддержания порядка в нем. При таком подходе государство и общество уже не образуют единство и целостность, а предстают как разнопорядковые, отделенные друг от друга образования. Государство в этом случае не только отделено от общества, но стоит над

ним и даже противостоит ему. Оно либо подчиняет себе и подавляет общество в интересах экономически и политически господствующего класса (марксистско-ленинская трактовка понятия государства), либо само играет по отношению к гражданскому обществу служебную и подчиненную роль, обеспечивая потребности и интересы свободных и независимых индивидов, из которых это общество состоит (либеральные и либерально-демократические теории государства). В любом случае государство не обладает здесь самостоятельным бытием, не имеет собственной ценности, а выступает как особый орган, инструмент господствующего класса или, в лучшем случае, общества в целом, производный от него и учрежденный им исключительно в служебных целях. При таком подходе государство выступает как один из многих институтов, свойственных политической и правовой культуре данного общества, наряду с политическими партиями, общественными и конфессиональными организациями, экономическими ассоциациями и т. д.

Следовательно, в узком смысле **государство** – это политикотерриториальная организация публичной власти определенных социальных сил (классов, социальных групп или всего народа), обладающая аппаратом управления и принуждения и издающая обязательные для всего населения установления.

Узкое понимание государства связывается с именем Н. Макиавелли, который ввел общее понятие *stato* в теоретический оборот в отношении как республиканских, так и монархических форм правления в начале XVI в., хотя в правовых документах термин *lo stato* употреблялся и значительно ранее – для обозначения прочных и постоянных органов власти и должностных лиц, а затем и контролируемой ими территории в итальянских сеньориях.¹ Несколько позднее итальянское *stato* преобразовалось во французское *état*, английское *state*, немецкое *staat*, испанское и португальское *estado*. Все эти термины восходят к латинскому *status* и означают определенное «состояние», «положение», «установление», «структуру», «порядок». Новый термин придавал понятию власти абстрактное содержание, отделял его от конкретных носителей власти.

¹ См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 151–152.

Такое понятие государства характерно для современной западной (европейской и североамериканской) политической и правовой науки, которая понимает под этим термином только национальное государство западного цивилизационного типа, окончательно сложившееся в этих регионах только в XVIII – начале XIX в. и сейчас переживающее серьезный кризис¹. Причем до этого, в древности и Средневековье, в эпоху существования традиционного общества, и на Западе, и на Востоке государство представлялось как единственно возможная, самая высокая универсальная форма общественной (народной) жизни, единый целостный социально-политический и религиозно-нравственный организм. Однако тогда еще не сложилось общее абстрактное понятие государства, и у каждого конкретного народа, в силу предметности мышления, оно имело свое название. Так, у древних греков государство называлось *полис* (город), и полис отождествлялся не столько с городом, сколько с городской общиной – совокупностью полноправных граждан, обладающих правом участия в управлении делами общины. Поэтому *полис* – это и сама община, и особая организация власти и управления ею². У древних римлян государство – это первоначально *civitas* – община полноправных граждан (отцов семейств, глав родов), потом – *республика* как дело, общее для всего римского народа (совокупности полноправных граждан Рима), который рассматривается как источник властных полномочий магистратов, а затем *империя* – как единый политический организм, охватывающий в понимании римлян весь цивилизованный мир того времени, *orbis terrarum*, находящийся под верховной властью римского императора. В средние века название конкретного государства чаще всего отражает наименование титула его верховного правителя: царство, королевство, княжество, каганат, халифат, султанат и др. Так или иначе, в прежние исторические эпохи «государство охватывало все стороны жизни и ни в коей мере не противопоставлялось обществу и человеку. Человек рас-

¹ См., например: Кревельд М. ван. Расцвет и упадок государства. М.: ИРИСЭН, 2006. С. 11; Неттл Дж. П. Государство как понятие-переменная // Политическая наука. 2011. № 2. С. 227–228; Фуко М. Безопасность, территория, население: курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1977–1978 учебном году. СПб.: Наука, 2011. С. 325.

² Еллинек Г. Указ. соч. С. 149.

сма тривался как органическая часть единого, нерасчлененного общества – государства. Понятие полиса (города-государства, политически организованного общества) в этом смысле символично»¹.

Именно представление о государстве как некоей органической целостности и дает основание выделять в его структуре принадлежащие ему основополагающие элементы: *территорию, народ (нацию), государственную власть*, скрепляющую общество в единое политическое целое, обеспечивающую его организационное и функциональное единство. Понимание государства как организации власти побеждает и упрочивается на Западе в эпоху буржуазных революций, что объясняется секуляризацией и индивидуализацией общественной жизни, рационализацией мышления, развитием и господством капиталистического способа производства в экономике, приходом к политической власти класса буржуазных собственников и формированием либерально-демократической государственности. Рационализация мышления позволяет мысленно расчленить общественную жизнь на различные автономные, самостоятельные по отношению друг к другу сферы – экономическую, культурную, правовую, религиозную, частную и т. д., где политика и государственное управление рассматриваются лишь как отдельные отрасли человеческой деятельности, а государство выступает в качестве обезличенного политического института, абстрактной организации, обладающей собственным юридическим лицом, не «совпадающим» ни с личностью правителя, ни с управляемым им обществом.

Окончательно разграничил государство и общество в начале XIX в. Г. В. Ф. Гегель в своей концепции гражданского общества, определенного им как сфера частных и групповых интересов, отличных от публичных интересов, которые призвано выражать государство². После этого отделение понятия «государство» от таких явлений, как общество, страна, народ, территория, конкретных государственных органов и индивидуальных носителей публичной власти служит в западной политической теории признаком зрелости самого этого

¹ Мартышин О. В. К истории формирования понятия «государство» // Вестник Университета имени О. Е. Кугафина (МГЮА). 2018. № 4 (44). С. 44.

² См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 227–233.

понятия. Однако если исходить из узкого понимания государства, то следует признать, что оно появляется не на берегах великих рек – Нила, Ганга, Тигра и Евфрата, Янцзы и Хуанхе – за несколько тысячелетий до нашей эры, а в Западной Европе в Новое время всего каких-то 400–500 лет назад и является вполне сформировавшимся, зрелым и образцовым только лишь в современной Европе и в США как ее северо-американском анклав.

В российской политико-правовой традиции понятие «государство» возникает примерно в середине XV в. как производное от слова «государь», называющего верховного правителя Руси – «великого князя», «самодержца», царя. Оно тождественно понятию «царство» и первоначально означает основную функцию государя – осуществлять свое господство (власть) над подданными. Но достаточно скоро значение слова переносится и на территорию, которой правит государь¹. В народном сознании первоначально государство мыслится «только при наличии государя», воплощается в его лице и поглощается им. Но через некоторое время «идея государства отделяется от мысли о государе» и сливается с понятием народа, без которого не может обойтись ни государь, ни государство². И, хотя во второй половине XIX в. на волне либеральных реформ Александра II российская юриспруденция начинает интерпретировать государство как государственный аппарат, после Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г. советское правоведение возвращается к широкому пониманию государства как политически организованного общества.

В современной научной, научно-популярной, учебной литературе и публицистике понятие «государство» используется как в широком, так и в узком смысле, и необходимо, исходя из контекста, уметь определять, в каком значении оно употребляется в конкретном случае. Например, когда пишут, что реформа федеративной системы, проведенная Президентом РФ В. В. Путиным в начале 2000-х годов, позволила сохранить и укрепить российское государ-

¹ См.: Понятие государства в четырех языках: сб. ст. / под ред. О. Хархордина. СПб.; М.: Европейский университет в Санкт-Петербурге: Летний сад, 2002. С. 165–174.

² Ключевский В. О. Курс русской истории // Сочинения в 9 т. 3. М.: Мысль, 1988. С. 63–64.

ство, то, безусловно, имеют в виду государство в широком смысле этого слова. А когда говорят, что государство проводит какую-то определенную экономическую политику, то понимают под государством исключительно систему органов государственной власти (государственный аппарат), принимающих и реализующих решения, от которых зависит экономическое состояние страны. Оба этих подхода к пониманию и определению содержания понятия находят свое применение и в тексте Конституции РФ. Как указано в ч. 3 и 4 ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ в соответствии с нею и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, а также представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Здесь, когда речь идет о внешней политике и представлении России в отношениях с другими странами, Президент выступает как представитель своего народа и своей страны, то есть российского государства в широком смысле этого слова. А когда говорится о внутренней политике и представительских функциях Президента внутри страны, имеется в виду, что он выступает в качестве представителя государственного аппарата во взаимоотношениях с российским обществом, его самостоятельными организациями, отдельными органами государства. В то же время Президент и во внутригосударственных отношениях может выступать как представитель всего народа и российского общества, например, при взаимодействии с субъектами федерации и муниципальными образованиями.

§ 2. Элементы государства

Если исходить из определения государства как реального явления, представляющего собой известную целостность, то в его структуре можно выделить несколько обязательных элементов. Обычно называются три таких элемента – *территория; население*

(народ, нация); публичная (государственная) власть¹, – каждый из которых неизбежно присутствует в любом государственно организованном обществе. Нельзя представить государство без территории как пространственной основы его существования, без людей, его населяющих, и без власти, господствующей в нем.

Такой подход к элементарной структуре государства показывает серьезную ограниченность и логическую противоречивость узкого толкования понятия государства, когда его часть – организация публичной власти – выдается за целое, то есть за само государство. При этом в качестве ее элементов и признаков выделяются территория и население (народ). Территория не может быть частью организации власти. Однако отдельные органы, звенья и уровни государственного аппарата имеют определенный территориальный масштаб деятельности, распространяют свои властные полномочия на население, проживающее в границах каких-то территориальных образований (районов, областей, всего государства в целом). Точно так же народ или часть населения государства могут быть субъектами государственно-властных отношений (проведение выборов, демонстраций и др.), но частью организации публичной власти ни народ, ни какие-то его отдельные социальные группы не являются.

Существует группа авторов, выделяющих еще один, четвертый элемент государства – верховную (суверенную) власть. По их мнению, говорить о государстве можно лишь тогда, когда у народа (нации), проживающего в границах определенной территории, имеется, то есть уже сложилась (возникла) не просто публичная, а именно верховная власть². *Государство – это этносоциальная общность*

¹ См., например: Алексеев Н. Н. Указ. соч. С. 403; Еллинек Г. Указ. соч. С. 193; Устрялов Н. Элементы государства // Классики геополитики, XX век: сборник / сост. К. Королев. М.: Издательство АСТ, 2003. С. 601; Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Т. 21. М.: Государственное издательство политической литературы, 1961. С. 169–172.

² См.: Градовский А. Д. Начала русского государственного права: в 2 т. Т. 1: О государственном устройстве. М.: Зерцало, 2006. С. 143–144; Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. М.: Москва, 2007; Тихомиров Л. А. Церковный собор, единоличная власть и рабочий вопрос. М.: Москва, 2003. С. 51; Чичерин Б. Н. Общее государственное право. М.: Зерцало, 2006. С. 7, 61–83.

людей (народ), проживающая на определенной территории и объединенная в политическое и правовое целое верховной (суверенной) властью.

Первый элемент государства – территория. Как необходимый элемент государства территория рассматривается в 2-х аспектах:

1) как фактическая часть земного пространства, представляющего собой необходимое естественное условие существования государства, материальную основу жизнедеятельности образующего его народа;

2) как пространственная основа политико-правовой организации государства, сфера распространения государственного суверенитета, область юрисдикции верховной власти государства¹.

В первом своем аспекте *территория есть место развития государства*, включающее в себя его географическое положение – природу, климат, вмещающий ландшафт, полезные ископаемые, недра, животный и растительный мир, которые оказывают существенное влияние на трудовую деятельность, характер государствообразующего народа, его мировоззрение, а посредством этого – на его культуру, нравы и обычаи и – уже на их основе – на содержание правовых установлений и государственную форму. Определяющее значение при этом имеют первоначальные формы государства и права, являющиеся результатом естественного хода вещей, органично произрастающие из культурной жизни государствообразующего народа, которая, в свою очередь, обуславливается внешними факторами его жизни – размерами территории, ее географическим положением, природной средой, отношениями с соседними народами и т. д. Это так называемый естественно-территориальный фактор государственности. В соответствии с ним государство имеет постоянное местонахождение, прикреплено к собственной земле, связано с определенной почвой, в которую врастает корнями и непременно погибнет, если эта связь нарушится.

Во втором аспекте *территория государства* есть исключительно *политико-правовое понятие, обозначающее земное пространство*,

¹ Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. М.: ООО «Книгодел», 2009. С. 115–120.

на которое распространяется верховная власть государства, его юрисдикция (от лат. *jurisdiction* – судопроизводство), которую в широком смысле следует воспринимать как общую правовую компетенцию государства, его территориальное верховенство или господство. Территория как пространство распространения или сферы действия верховной власти государства, его суверенитета имеет свою внешнюю границу – юридически закреплённую пространственную линию, очерчивающую пределы его властного воздействия. Государственная территория в настоящее время включает земную, сухопутную поверхность; внутренние воды (бассейны рек, озёр и других водоёмов); территориальное море (примыкающий к сухопутному пространству морской пояс шириной до 12 морских миль); недра (часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, дна водоёмов и территориальных вод, простирающаяся до глубины, доступной для геологического освоения); воздушное пространство – как часть земной атмосферы, расположенной над сухопутной и водной территорией государства высотой в 100 км.

Юридическая природа государственной территории проявляется:

- а) в отношениях между государствами, выражением чего выступает наличие государственной границы;
- б) во властных установлениях высших органов государства по поводу внутренней организации своей территории и населения, на ней проживающего.

Верховенство государства по отношению к своей территории стало основанием для возникновения институтов подданства (в монархических государствах) и гражданства (в республиках) исключительно по территориальному принципу в противовес кровнородственному принципу, господствовавшему для определения своих и чужих в догосударственных обществах. При этом верховенство, осуществляемое государством в пределах своей территории, распространяется не только на своих граждан и юридические лица (предприятия, организации), но и на иностранцев и иностранные юридические лица, находящиеся на данной территории. Кроме того, государство организует и упорядочивает собственную территорию в целях удобства управления населением. Для этого верховная власть разделяет ее на территориальные единицы разного уровня и вида, устанавливает их статус: поселки, города, районы, провинции, департаменты и т. д., приобретающие значение администра-

тивных единиц, муниципальных образований, автономий, субъектов федерации. Такое внутреннее деление территории государства необходимо для более эффективной работы государственного аппарата, организация которого в его вертикальном срезе осуществляется в соответствии с территориальным делением государства.

Второй элемент государства определяется в теоретических исследованиях по-разному: *население, народ, нация, государствообразующий народ*. Однако население – понятие, не акцентированное научно, применимое к любому месту проживания людей – селу, поселку, городу, стране, земному шару. Население не представляет собой форму общества, взятого во всем многообразии его социальных связей – религиозных, культурных, экономических, политических, нравственных и т. д. *Народ* и *нация* выступают как определенным образом сформировавшиеся общества. Но изначально, «базовым» человеческим обществом, образующим все другие общества – народ, нацию, цивилизацию, государство, – является *этнос*.

Этнос – это устойчивый, естественно сложившийся коллектив людей, говорящих на одном языке, признающих свое единое происхождение, обладающих общим укладом жизни, комплексом обычаев, хранимых и освященных традицией, отличных от обычаев других человеческих коллективов. Этнос есть простое архаичное общество с доминированием коллективной идентичности, синхронностью этических реакций, чрезвычайно слабой или отсутствующей вертикальной и горизонтальной социальной дифференциацией. Этническая группа уравнивает и объединяет всех ее членов в неделимое целое. Здесь существует социальное равенство и единство всех всеми. Поэтому жизнь этносов стабильна и статична. В ней нет событий, поэтому нет политики, а, следовательно, и истории¹.

Народ возникает как сочетание двух или нескольких, а иногда даже многих этносов. Он всегда является полиэтничной структурой. Иницирует его возникновение историческое событие. Например, призвание варягов восточнославянскими и финно-угорскими племенами (этносами) в 862 г. приводит к образованию древнерусского государства и русского народа; от основания Рима первым

¹ См.: Дугин А. Г. Этносоциология. М.: Академический проект: Фонд «Мир», 2017. С. 15–17.

римским царем Ромулом в 762 г. до н. э. ведется отсчет существования римского народа; завоевание нормандским герцогом Вильгельмом территории современной Англии в 1066 г. приводит к рождению современной английской нации и т. д. Происходящие в дальнейшем бытии народа события составляют содержание его истории. «*Народ – это этнос, вступивший в историю*»¹, – отмечает А. Г. Дугин.

В отличие от социально однородного этноса *народ всегда социально дифференцирован – как по вертикали, так и по горизонтали*. В нем существуют властвующие и подвластные, управляющие и управляемые, имущие и неимущие, элита и массы. Он делится на касты, сословия, классы, предполагает наличие различных профессиональных и конфессиональных групп. Этнические группы также сохраняются во внутренней структуре народа, но здесь они качественно меняются, существуют уже не в «чистом» виде, а в составе сложной, полиэтничной, социально стратифицированной системы, порождая смешанные в этническом отношении типы. Если этнос находится в состоянии гомеостаза (этнического и социального равновесия) и поэтому аполитичен, то народ является динамичной системой, подверженной постоянным изменениям. *Структура народа всегда иерархична*. В нем складывается властная вертикальная организация, лежащая в основе любых политических, религиозных и правовых систем. Он наделен политическим измерением, которое исторически восходит к конкретному моменту, представляющему точку его рождения – завоевание одного этноса другим, их объединение, создание государства или возникновение религии.

Переход от этноса к народу связан с фактом социального раскола этноцентра как изначальной целостности, появления в нем элиты, средних и низших социальных слоев. Поэтому главным вектором развития народа является достижение утраченного этносоциального единства, новой интегральности, осуществляемое с помощью политических, идеологических и нравственно-духовных средств. Поэтому, *появляясь в истории, народ обязательно создает*

¹ См.: Дугин А. Г. Этносоциология. М.: Академический проект: Фонд «Мир», 2017. С. 32–33.

одну (две или все три) из трех форм¹, в рамках которых только и возможно его существование, – государство, цивилизацию, религию. Проявляясь через государство, он одновременно (как арабский народ) либо последовательно может создавать или принимать извне религиозную систему и разворачиваться в цивилизацию (Древний Рим, Персидская империя, Древнерусское государство). Или, не создавая полноценной государственности, народ может выражать себя только через религию (древние евреи) либо только через цивилизацию (древние греки). Но самым типичным выражением народа в человеческой истории является государство, и чаще всего понятие «народ» служит для обозначения его этносоциального субстрата. Государство выступает как внешняя форма организации народной жизни. Взятое само по себе, без своего этносоциального субстрата, оно только рамка, пустой каркас. Но и народ без государства представляет собой рыхлую, бесформенную массу, не способную к самостоятельному, независимому существованию. Как государство не может существовать без народа, так и народ (чаще всего) нуждается в надлежащем политико-правовом оформлении в виде государственно организованного общества.

Таким образом, *народ как элемент государства – это исторически сформировавшаяся сложная, внутренне дифференцированная этносоциальная общность, обладающая политико-правовым единством, которое обеспечивается его существованием в рамках определенной государственной формы.*

В капиталистических государствах Нового и Новейшего времени роль социальной основы играет *нация*. Буржуазные революции в Европе и Америке (XVII–XIX вв.) разрушили традиционные социальные образования (сословия, касты) и этнические структуры. Захватившая власть буржуазия столкнулась здесь с практической необходимостью сохранить социальное единство общества в условиях светского государства при отсутствии религиозных духовных скреп и необходимости его мобилизации для индустриального развития и торгово-экономической экспансии. Заменой религии становится в буржуазном обществе идеология либерализма и национализма,

¹ См.: Дугин А. Г. Этносоциология. М.: Академический проект: Фонд «Мир», 2017. С. 34.

появляются нация и национальное государство (государство-нация). Таким образом, нация возникает как результат искусственного расчленения народа на индивидуумы и затем столь же искусственного их собирания в количественную агломерацию, предопределенную территориальными границами государства, национальным языком, гражданством и унифицированным законодательством¹. Главным критерием выделения нации становится государственное гражданство.

***Нация** – это совокупность юридически равноправных граждан государства, в котором не существует каких-либо этнических и сословных перегородок, социальная дифференциация осуществляется по классовому принципу, на основе отношения к собственности на средства производства (буржуазия, наемные рабочие и служащие), а объединение осуществляется исключительно по политическому (государственному) признаку, но имеет своей целью рационализацию и оптимизацию хозяйственной жизни. Поэтому национальное государство есть одновременно политическое и экономическое явление. Его основной задачей является обеспечение экономических потребностей граждан. Социальная структура государства-нации характеризуется формально-юридическим равенством граждан в области политики и неравенством в экономической сфере, где доминирует класс крупных капиталистических собственников. Политика, формально открытая для всех граждан, становится на деле инструментом укрепления фактической власти крупной буржуазии.*

Если народ как этносоциальный субстрат государства может включать в себя несколько или даже много этносов и этнических групп, веками сохраняющих культурные и языковые различия и имеющих свои особенности в организации жизнедеятельности (Россия, Китай, Индия и др.), то нация в качестве этносоциальной основы государства предполагает наличие национальной однородности, основным средством достижения которой является приведение этнического многообразия населения, из которого формируется

¹ См.: Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб.: Наука, 2001. С. 200–224.

нация, к языковому и культурному единообразию (Франция, Германия, Италия и др.).

Третий элемент государства – публичная (государственная) власть.

Власть – это социальное отношение, в котором проявляется возможность и способность одних людей навязывать свою волю другим людям, определять и контролировать их поведение, управлять ими. Она является органическим признаком общественной жизни, поскольку выступает в качестве необходимого условия и атрибута управления как обязательной интегрирующей функции любого человеческого коллектива, имеющего общие цели и задачи. В обществе всегда существуют те, кто обладает властью (способностью принуждать, навязывать свою волю), и те, кто им подчиняется, властвующие и подвластные, управляющие и управляемые. В наибольшей степени это относится к государству, в котором власть приобретает публичный характер и становится государственной властью. *Государственная (публичная) власть* является разновидностью социальной власти наряду с семейной, родоплеменной, экономической, политической, партийной, религиозной и др. Она возникает на определенном этапе развития общества, когда последнее становится достаточно сложным по своей структуре и уже не может ограничиваться при управлении формами и методами, характерными для догосударственной организации.

Публичная (от лат. *publicus* – народный, общественный, официальный) *власть* – это власть, которая, *во-первых, имеет общественный характер*, то есть ориентированная на интересы всего общества, исполняющая необходимые для его существования и общие для него политические функции организации, управления, поддержания порядка. Она не может выражать исключительно частные – групповые, классовые узкоэгоистические интересы и обеспечивать достижение целей отдельных социальных слоев, а с необходимостью, в большей или меньшей степени, вынуждена реализовывать общесоциальные цели и интересы во избежание распада или разложения государственно организованного общества. *Во-вторых, публичная власть – это официальная, институционализированная и легальная власть.* Она открыта обществу и гражданам (подданным), юридически оформлена, представляет собой устойчивую иерархическую систему органов, учреждений и официальных должностей

и признается населением государства законной. *В-третьих*, публичная власть реализуется государственными служащими, осуществляющими управленческую деятельность на профессиональной основе, за денежное содержание и составляющими в совокупности государственный аппарат. *В-четвертых*, публичная власть имеет монопольное право на издание обязательных велений (правовых актов) в отношении всех юридических и физических лиц на территории государства и на применение физического насилия в отношении тех из них, которые не выполняют ее требования, несмотря на то что обладают необходимыми для этого силовыми, организационными и материальными средствами и ресурсами.

Таким образом, **публичная (государственная) власть** – это организованная группа государственных служащих, оформленная в иерархическую систему государственных органов и учреждений, осуществляющих необходимые для всего общества публичные функции регулирования, управления и поддержания порядка на основе монопольного права на применение физического насилия в отношении собственных граждан.

§ 3. Признаки государства

Наряду с элементами в теории государства выделяют и его признаки как характерные черты, свойства, качественные особенности, отличающие государство от догосударственных, родоплеменных сообществ и различных негосударственных (общественных) организаций и международных (межгосударственных) союзов. К таким признакам, как правило, относят:

1. *Наличие публичной (государственной) власти*, выражающееся в выделении из общества и – нередко – расположении над ним аппарата государственной власти, осуществляющей в государственно организованном обществе функции организации, управления и принуждения. Представляя собой организованную систему государственных органов и учреждений (полиция, исправительно-трудовые учреждения, армия и т. п.), этот аппарат состоит из людей (государственных служащих, чиновников), которые на постоянной профессиональной основе за денежное вознаграждение осуществляют властно-управленческие, политико-административные функции.

В условиях догосударственного, родоплеменного общества власть носила исключительно общественный характер, опиралась на личные качества вождей, старейшин и жрецов, основывалась на их моральном авторитете. Властные функции по управлению делами рода, племени, фратрии органически сочетались с производительным трудом, были им обусловлены. Они осуществлялись через систему органов самоуправления – общих собраний всех взрослых полноправных членов рода, фратрии, племени, советов старейшин, выборных военных вождей и т. д.

В государственно организованном обществе власть в значительной степени профессионализируется и бюрократизируется. Свои места, должности в государственном аппарате служащие занимают в основном в результате назначения, прохождения конкурсного отбора, замещения и – лишь в ряде случаев – по итогам избрания (депутаты, мэры, губернаторы, президенты). Существенно способствуют занятию должности и продвижению по служебной лестнице усмотрение вышестоящего начальника, связи, протекция, nepoтизм и т. д.

Особую роль в государственном аппарате играют органы принуждения – суд, полиция, органы разведки и контрразведки, политического сыска, наличие которых определяется иногда как особый признак государства. Однако поскольку они являются составной частью государственного аппарата, вряд ли подобная характеристика целесообразна.

Управленческие функции, осуществляемые государственным аппаратом, властные полномочия его органов и должностных лиц требуют выполнения обязательных условий – наличия иерархической структуры его организации и бюрократической централизации его деятельности. Государственный аппарат по определению не может быть организован демократически. Верхушка государства, его руководители – глава государства, премьер-министр, председатели палат парламента, лидеры парламентских фракций – могут использовать демократические лозунги, вводить и развивать демократические институты и практики в организацию и деятельность государства. Однако сами принципы построения государственного аппарата базируются на отношениях подчинения нижестоящих звеньев вышестоящим, что неизменно ведет к увеличению числен-

ности и росту могущества бюрократии в организации и деятельности государственного аппарата. При этом политические руководители государства, верхушка бюрократии всегда оказываются в составе правящей элиты, что с неизбежностью ставит государственный аппарат на службу господствующему классу.

2. *Территориальный принцип организации населения*, то есть его отнесенность к государствам и внутригосударственным территориальным единицам.

В отличие от родового строя, при котором общественная власть распространялась на людей в зависимости от их принадлежности к тому или иному роду, фратрии или племени (то есть по кровнородственному принципу), в государстве люди подчиняются власти, распространенной на территории их постоянного или временного проживания. Независимо от своих кровнородственных связей люди на территории государства являются либо его гражданами или подданными, либо иностранцами (иностранцами гражданами или лицами без гражданства), подпадающими под юрисдикцию данного государства, исходя из местонахождения. Территориальные связи между людьми и их коллективами, приобретающие в государстве преобладающее значение по сравнению с кровнородственными и иными связями (коммерческими, семейными и т. д.), превращаются в основу политико-правовых коммуникаций. Деятельность отдельных людей и организаций различного рода, реализация ими своих прав и обязанностей, несение ими ответственности в случае нарушения правовых норм осуществляются по месту нахождения или жительства, то есть сугубо по территориальному признаку.

Кроме того, данный признак государства находит свое выражение во внутренней территориальной организации государства и государственной власти, получившей наименование государственного (государственно-территориального) устройства. Необходимость управлять населением и контролировать его обусловила разделение верховной властью территории государства на территориальные образования (единицы) различного уровня и вида (провинции, департаменты, коммуны, области, районы, уезды и т. д.), которые получают определенный статус (административно-территориальные единицы, муниципальные или автономные образования, субъекты федерации). Такое деление территории государства необходимо для

оптимального осуществления функций, управления и поддержания порядка, более эффективной работы государственного аппарата, организуемого в соответствии с территориальным делением государства и имеющего – в соответствии с этим делением – свои подразделения (подсистемы представительных, исполнительных, судебных, надзорно-контрольных органов) на местах.

3. *Суверенитет* является, пожалуй, самым существенным признаком государства, его основным политико-правовым качеством. Достаточно часто суверенитет рассматривается как свойство государственной власти и – в связи с этим – как признак государства. Однако и этимологически, и фактически, и юридически, и даже лингвистически *суверенитет выступает как явление, присущее исключительно государству*. И с этих позиций *под государственным суверенитетом обычно понимается присущее государственной власти свойство верховенства внутри страны и качества независимости и самостоятельности самого государства в международных делах, в отношениях с иными государствами и международными организациями при определении и осуществлении своей внутренней и внешней политики*. Это по существу верное определение не дает, однако, ответа на вопрос, каково же реальное, фактическое выражение суверенитета, какой политико-правовой сегмент или институт способен обеспечить верховенство государственной власти внутри страны и независимость государства на международной арене.

Слово «суверенитет» в переводе с французского означает «верховная власть». И как политико-правовое явление *суверенитет есть феномен верховной власти государства, наличие которой выступает как реальное, фактическое выражение его суверенитета, внешней независимости и самостоятельности и внутреннего верховенства*.

Внутренний аспект суверенитета выражается в доминировании государственной власти над другими центрами социального влияния внутри страны – политическими партиями, движениями, религиозными и общественными организациями, коммерческими структурами, региональными образованиями и т. д., способности контролировать их и в то же время поддерживать внутри себя спокойствие, стабильность и порядок и подавлять конкурирующие проявления силы. Но это возможно лишь в том случае, если госу-

дарственная организация, строящаяся на принципах иерархии, готова выделить из своей среды дееспособную и авторитетную *верховную власть*, находящуюся в состоянии определять основные направления и приоритеты национального строительства и обеспечивать их достижение. Такая власть выступает как объединительная сила, организующая само государство, управляющая им как целым и гарантирующая тем самым его существование. В иерархической системе государственной власти верховная власть представляет собой ее высшую организационную ступень, конечную инстанцию, принимающую решения общегосударственной значимости, способную подчинять всех своей воле. Именно наличие верховной власти в государстве позволяет обеспечить относительно справедливый политический и правовой порядок, внутренний мир и согласие, создать условия для формирования необходимой экономической и военной мощи, культурного роста общества и государствообразующего народа, поэтому верховная власть, фактически контролирующая внутреннее положение в стране и потому получающая признание (легитимность) со стороны своего населения, выступает как феномен «внутреннего» суверенитета государства.

Точно так же в основании фактической и юридической независимости государства в международных отношениях («*внешний*» *аспект суверенитета*) находится наличие собственной национально ориентированной верховной власти, ее легитимность и безусловный авторитет – как внутри страны, так и вне ее. Основанием фактической независимости государства является способность его верховной власти контролировать свои население и территорию, эффективно управлять ими и пользоваться лояльностью и поддержкой государствообразующего народа. Основанием формальной, юридической независимости государства является официальное признание его суверенитета другими государствами, что практически означает признание легитимности существующей в этом государстве власти и установление с ним и его официальными представителями дипломатических отношений.

Таким образом, присущие государству проявления внешнего и внутреннего суверенитета оказываются неразрывно связанными, взаимообусловленными и восходящими к его верховной власти. Государство, не обладающее внутренним суверенитетом, то есть не имеющее собственной, национально ориентированной верхов-

ной власти, не будет обладать и внешним суверенитетом, то есть не будет иметь внешней самостоятельности и независимости. Отсутствие внутренней организованности, достигаемой усилиями дееспособной верховной власти, рано или поздно (скорее – рано) приведет к потере внешнего суверенитета, к превращению народа, не сумевшего организовать собственную верховную власть, в объект политики иностранных держав (вероятнее всего – навсегда).

Таким образом, в политико-правовых отношениях *суверенитет выступает как легитимная, внешне непроемкая, юридически неограниченная верховная власть, обладающая универсальным полномочием управлять государством в целом и концентрирующая монопольное право на принятие окончательных решений по всем вопросам общегосударственного значения*¹. «Если такого Верховного носителя верховной власти нет, если последнее решение за государство выносит кто-то другой, то это уже не государство, а провинция, область или что-то иное, входящее в сферу каких-то суверенных властных отношений как вполне несамостоятельный член»². Наличие суверенитета именно как собственной верховной власти есть поэтому самый существенный отличительный признак государства, без которого оно не может позиционировать себя как независимое политическое целое.

4. *Наличие собственной правовой системы.* Этот признак определяется у разных авторов как наличие собственного права, собственного законодательства, тесная связь государства с правом и т. п. Однако именно указанная выше формулировка является наиболее точной, включающей в себя все указанные выше признаки.

Каждое государство имеет собственную правовую систему, которая выступает как культурно-исторический феномен, формируемый на основе расового, языкового, духовно-нравственного, религиозного своеобразия и особенностей развития государствообразующего народа, его менталитета, традиций и обычаев, природно-климатических условий его существования. Правовая система практически любого государства всегда имеет свое конкретное содержание и специфи-

¹ Грачев Н. И. Указ. соч. С. 63.

² Алексеев Н. Н. Указ. соч. С. 540.

ческую форму, благодаря чему она является вполне уникальной и узнаваемой.

Правовая система включает в себя несколько взаимосвязанных подсистем (аспектов или срезов):

1) *духовно-культурную*, включающую общекультурные, духовные, политические, идеологические источники права – мораль, религию, традиции, обычаи, нравы, политическую и правовую идеологию и т. д.;

2) *институциональную*, включающую нормы права, формы их закрепления и выражения (юридические источники права), юридическую терминологию, юридическую технику;

3) *организационную*, включающую органы и учреждения, обеспечивающие действие и действенность права, – правоохранные органы (суд, полицию, прокуратуру, следственные органы, службы безопасности) и учреждения (исправительно-трудовые учреждения, специализированные лечебные учреждения и др.);

4) *поведенческую*, включающую правоотношения и правовую деятельность, правовое поведение и юридическую практику, правоприменение и другие формы реализации правовых норм.

Все эти подсистемы и элементы в правовой системе каждого конкретного государства обладают определенным (а часто – значительным) своеобразием, по-разному взаимодействуют между собой, имеют в различных странах разную степень связи с государственными институтами и зависимость от них, а, следовательно, все они в отдельности и правовая система любого государства в целом обладают специфическими особенностями, характеризующими их как явления уникальные.

Наличие собственной правовой системы, ее необходимость для государства указывают на тесную связь государства с правом. Государство не может вне и помимо права осуществлять деятельность, которая должна (в каждом своем проявлении) облекаться в правовые рамки. Посредством норм права определяются место, роль, функции и полномочия любого органа и уровня в системе государственной власти, статус всех субъектов социальных отношений, граждан, коммерческих организаций, общественных объединений и т. д. Государство не имеет другого средства, кроме права, чтобы определить форму правления, государственного устройства, получить возможность оказывать воздействие на экономическую

систему, установить формы собственности, наиболее приемлемые для данной местности способы хозяйствования и т. д.

Однако не существовало и не может существовать права и законодательства, одинаковых для всех стран и народов, построенных на одних и тех же принципах или имеющих однотипную интерпретацию. Право всегда есть феномен культуры конкретного государствообразующего народа, а потому всегда обладает национально-исторической спецификой, являющейся ведущим фактором его действительности и жизненной силы.

5. *Наличие собственных финансовых ресурсов (казны)*. С момента появления ни одно государство не может функционировать без аккумуляции и использования финансовых средств, необходимых для покрытия различных расходов – на содержание государственного аппарата, армии, территориальной, производственной, социальной инфраструктуры, обеспечение потребностей военно-промышленного комплекса и внешней политики, воспроизводства населения, поддержание качества его жизни и т. д.

В современном государстве казна представляет собой особые формы образования и расходования денежных средств, называемых бюджетными и внебюджетными фондами. Основным источником их финансирования является налогообложение собственного населения – взимание с него налогов, под которыми понимаются обязательные безвозмездные платежи, взимаемые с граждан и юридических лиц и зачисляемые в бюджет (подходный, на имущество, на прибыль, ресурсные платежи и т. д.). Поэтому достаточно часто этот признак государства определяется как налогообложение или наличие налоговой системы. Другие источники получения денежных средств государством на свои нужды – сборы за совершение различных действий, требующих государственной регистрации (могут рассматриваться как своеобразный налог), пошлины и займы (внутренние и внешние).

6. *Наличие государственной символики – герба, флага, гимна, а также памятных дат*, связанных с существенными для государства и его народа историческими событиями, *торжественного церемониала* проведения публичных мероприятий, связанного с этими датами или иными важными государственными мероприятиями (вступлением в должность главы государства, проведением парада и т. д.).

Государственные символы, памятные даты, официальный церемониал самоидентифицируют в формально-юридическом смысле каждое отдельное государство, позволяют установить связь между его настоящим и прошлым, подчеркивают его независимость и самостоятельность в проведении внутренней и внешней политики, указывают на наличие у него суверенитета.

Эти признаки государства являются его неотъемлемыми качественными характеристиками. Только все вместе и наряду с его элементами они дают полное представление о государстве. При отсутствии хотя бы одного из них политико-территориальное образование теряет качество фактического, существующего в реальности государства, хотя формально и может признаваться таковым.

Литература

1. Алексеев, Н. Н. Русский народ и государство / Н. Н. Алексеев. – Москва : Аграф, 2000. – 640 с.

2. Бурдые, П. О государстве: курс лекций в Коллеж де Франс (1989–1992) / П. Бурдые ; под ред. П. Шампаня, Р. Ленуара, Ф. Пупо и М-К. Ривьер. – Москва : Дело, 2016. – 772 с.

3. Волков, В. В. Государство, или Цена порядка / В. В. Волков. – Санкт-Петербург : Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2018. – 160 с.

4. Грачев, Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития / Н. И. Грачев. – Москва : ООО «Книгодел», 2009. – 468 с.

5. Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества: Древний мир. Средневековье. Новое время / Н. И. Грачев. – Москва : ЛЕНАНД, 2018. – 336 с.

6. Джессоп, Б. Государство: прошлое, настоящее и будущее / Б. Джессоп ; под науч. ред. Д. Карасева. – Москва : Дело, 2019. – 504 с.

7. Дмитриев, Ю. А. Признаки государства: понимание и интерпретации / Ю. А. Дмитриев, В. О. Миронов // Государство и право. – 2010. – № 10. – С. 5–16.

8. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. – 752 с.

9. Иванов, В. В. Теория государства / В. В. Иванов. – Москва : Территория будущего, 2010. – 272 с.

10. Любашиц, В. Я. Эволюция государства: историческая динамика и теоретическая модель / В. Я. Любашиц, Н. В. Разуваев. – Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2018. – 533 с.

11. Поздняков, Э. А. Философия государства и права / Э. А. Поздняков. – Москва : Весь Мир, 2016. – 339 с.

12. Понятие государства в четырех языках : сб. ст. / под ред. О. Хархордина. – Санкт-Петербург ; Москва : Европейский университет в Санкт-Петербурге : Летний сад, 2002. – 218 с.

13. Современное государство в эпоху глобальных трансформаций : аналитический доклад / И. М. Рагимов, С. Н. Бабурин, Ю. В. Голик [и др.]. – Санкт-Петербург : Юридический центр-Академия, 2019. – 342 с.

14. Тихомиров, Ю. А. Государство / Ю. А. Тихомиров. – Москва : Норма, 2013. – 320 с.

15. Устрялов, Н. Элементы государства // Классика геополитики. XX век : сборник / сост. К. Королев. – Москва : Изд-во АСТ, 2003. – 731 с.

16. Челлен, Р. Государство как форма жизни / Р. Челлен. – Москва : РОССПЭН, 2008. – 319 с.

17. Честнов, И. Л. Постклассическая модель государственности / И. Л. Честнов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2016. – № 1. – С. 62–79.

18. Ясаи, Э. д. Государство / Э. де Ясаи. – Москва : ИРИСЭН, 2008. – 409 с.

ГЛАВА II. СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВА

§ 1. Понятие и правовая сущность суверенитета

Под государственным суверенитетом обычно понимаются присущие государственной власти свойства верховенства внутри страны и качества независимости, самостоятельности государства в отношениях с иными странами при определении и осуществлении им своей внутренней и внешней политики.

Из этого следует, что, *во-первых*, суверенитет – это важнейшая качественная характеристика государственной власти, без которой она не может быть действительно высшей, главенствующей в пределах политически организованного территориального целого; *во-вторых*, суверенитет есть один из важнейших признаков государства, если и не всегда присутствующий в государственно организованном обществе реально, как наличный факт, то, во всяком случае, являющийся необходимым атрибутом самой идеи государства. Между тем в научных исследованиях далеко не всегда с достаточной четкостью и ясностью определяется, каковым может и должно быть *реальное фактическое выражение суверенитета государства* в качестве его признака; какие институциональные, социальные и правовые сегменты определяют верховенство государственной власти по отношению к другим общественным структурам; какие организационно-политические и правовые институты позволяют государству быть независимым от других государств и проводить самостоятельную политику в интересах государствообразующего народа; и, наконец, в исследованиях, посвященных суверенитету, не прослеживается с необходимой прозрачностью *связь между верховенством государственной власти и внешней независимостью (самостоятельностью) государства*, то есть внутренний и внешний аспекты единого явления суверенитета рассматриваются и выглядят как достаточно автономные сущности, хотя одно без другого в политико-правовых отношениях не существует, и трансформация одного из аспектов суверенитета оказывает влияние на изменения в другом.

Суверенитет как политический и правовой феномен может рассматриваться в трех аспектах:

1) как идея, то есть некий умопостигаемый образ, взятый в его потенциально имманентной цели и возможностях существования;

2) реально существующее явление, взятое в его историческом развитии;

3) юридическая конструкция, правовая форма закрепления, реально или идеально отображенная в конституционно-правовых нормах того или другого государства¹.

Слово «суверенитет» в переводе с французского языка означает «верховная власть»². Его этимология восходит к следующим латинским выражениям: прилагательным *super(us)*, *superemus*, которые переводятся как «верхний, высший, небесный, наивысший, последний, крайний»; существительному *potestas*, в общем смысле означающему признаваемую правом власть одного лица над другим, физическую способность владеть чем-либо или правомочие для какой-либо деятельности.

В публичном праве Древнего Рима понятие *potestas* означало власть, которую имели высшие магистраты:

а) выражать своими высказываниями волю государства, обязательную как для самого государства (республики), так и для отдельных его граждан;

б) добиваться повиновения своим распоряжениям.

Этимологически понятие *potestas* восходит к глаголу *posse* (мочь, быть в состоянии) и прилагательному *potis* (могучий, способный)³. Отсюда – выражение *suprema potestas*, переводимое средневековыми юристами как «высшая власть» или «верховная власть». Определение «высшая», когда оно прилагается к власти, или «верховный» – по отношению к властителю – включает в себе сравнение с другими властями и их носителями, предполагает известное соотношение между ними. Лицо, орган, уровень власти могут быть подчинены вышестоящим органам и лицам. Это и дает

¹ См.: Грачев Н. И. Мифология и суверенитет: верховная власть сквозь призму сакральных традиций // Право и жизнь. Независимый научно-популярный журнал. 2002. № 49 (6). С. 13.

² См.: Российская юридическая энциклопедия. М.: Издательский дом ИНФРА-М, 1999. С. 840.

³ См.: Бартошек М. Римское право (понятия, термины, определения). М.: Юридическая литература, 1989. С. 305, 253, 251.

возможность говорить о высшей и низшей, верховной и подчиненной властях. Подобного рода отношения наблюдаются и между территориальными единицами: одни входят в состав других, более крупных, находятся в определенном соподчинении и образуют иерархическую систему все более самостоятельных и полноправных образований со своими органами публичной власти: от населенных пунктов и общин – через области и провинции – к государству. Власть, которая стоит на вершине этой пирамиды и уже не подчиняется никакой другой власти, является высшей, или верховной, суверенной государственной властью.

Современное государствоведение признает, что теория суверенитета в разработанном виде была сформулирована во второй половине XVI в. французским легистом Ж. Боденом. Его справедливо называют отцом этой теории¹. Ж. Боден определяет суверенитет как неограниченную законами верховную власть над гражданами и подданными, постоянную и абсолютную власть государства, наивысшую власть распоряжаться. Такая власть, по его мнению, является необходимым атрибутом любого государства и выступает определяющим условием его существования². Таким образом, верховная государственная власть выступает у Ж. Бодена непосредственным носителем суверенных прав и реальным фактическим выражением суверенитета государства, а сам суверенитет оказывается непосредственным образом связанным с государственной властью.

Как *феномен верховной государственной власти* суверенитет «является понятием, выражающим иерархичность отношений между официальными носителями власти в государстве и утверждающим, что в этих отношениях должна быть некая высшая точка, некий высший центр действия, обладающий способностью последних решений»³. Элемент *решение* в понятие суверенитета был внесен также Ж. Боденом. Говоря о различии между магистратом, то есть административным звеном государственного аппарата, и верховным правителем государства, он указал, что приказ магистрата есть просто распоряжение, то есть акт сугубо административный (исполни-

¹ См.: Маритен Ж. Человек и государство. М.: Идея-Пресс, 2000. С. 37.

² См.: Боден Ж. Метод легкого познания истории. М.: Наука, 2000. С. 136–137.

³ Алексеев Н. Н. Указ. соч. С. 540.

тельно-распорядительный), в то время как приказ правителя – это суверенное решение, которое может изменить содержание государственно-правового (конституционного) порядка¹. Это *акт конституирующий, имеющий политическую природу, то есть значимый для всего государственно организованного общества* или, во всяком случае, способный иметь такое значение. Это вытекает, как подчеркивает К. Шмитт, из правомочия носителя верховной власти изменять или вовсе упразднить законы сообразно потребностям данного случая, времени и лиц². Другими словами, *носителем суверенитета или той самой высшей точкой, высшим центром действия, верховной властью является тот субъект властной деятельности, которому принадлежит право на окончательные решения по наиболее важным, значимым вопросам жизни государства, тот, который обладает монополией на эти последние решения*. В конечном счете в этом и «состоит сущность суверенитета», который, по мысли К. Шмитта, «юридически должен правильно определяться не как властная монополия или монополия принуждения, но как монополия решения»³, имеющего политическую природу, то есть принимаемого по вопросам общегосударственного значения, а потому часто исключительного и всегда окончательного, не подлежащего оспариванию, обжалованию или пересмотру. Кто обладает правом и способностью к принятию таких решений, тот и является носителем суверенитета, «*высшим центром действия*», обладающим верховной государственной властью.

§ 2. Верховная власть как фактическое выражение суверенитета государства

Необходимо различать верховную власть в формально-юридическом и фактическом смысле, которые на практике, в реальной организации государства далеко не всегда совпадают. Юридически

¹ См.: Боден Ж. Указ. соч. С. 146.

² См.: Шмитт К. Политическая теология. Четыре главы к учению о суверенитете // Политическая теология: сборник. М.: КАНОН-пресс-Ц, 2002. С. 19–21.

³ Там же. С. 26.

существование верховной власти проявляется в наличии в ее системе высшей инстанции, завершающей собой государственную организацию «сверху» и концентрирующей в своих руках полномочия на принятие окончательных решений по всем вопросам общегосударственного значения. Основная принципиальная особенность статуса верховной власти состоит в ее положении вне права или даже над ним, обладании сверхъюрисдикционной природой, поскольку, во-первых, ее наличие обусловлено фактом образования государства, которое без нее немыслимо, во-вторых, тем, что именно она выступает основным творцом права.

Юридическая организация верховной власти может состоять из одного высшего единоличного или коллегиального государственного органа – самодержавного (абсолютного) монарха, аристократического совета или парламента; из нескольких высших органов государственной власти – главы государства, парламента, правительства. Она может иметь в своем составе не вполне оформленные структуры (центуриатные и трибутные комиции – в республиканском Риме, вече – в Киевской Руси, избирательный корпус – в демократических государствах Нового и Новейшего времени). Поэтому формально верховная власть выступает в любом государстве и при любой форме правления как государственно-правовой институт, включающий в себя органы государственной власти и иные структуры, обладающие правом принимать решения общегосударственного (суверенного) значения или участвовать в их принятии, и утверждающий порядок (правила и процедуры) наделения, распределения или, наоборот, концентрации правомочий при решении этих вопросов. Содержание этого института определяет конкретную форму правления в том или ином государстве, название которой, как правило, указывает на наиболее полномочного актора суверенных прав: например, абсолютная, дуалистическая или парламентарная монархия; президентская, парламентарная или полупрезидентская республика. Таким образом, выясняется прямая связь формы правления с суверенитетом государства как формально-юридической организацией его *верховой власти*.

Однако правовая организация верховной власти ничего не говорит о ее реальной организации и даже может вуалировать ее, поскольку реальная организация может быть не институционализирована, действовать вне правового поля, существовать тайно и анонимно,

находиться за пределами государства, которое в таком случае управляется извне. В настоящее время именно таким образом происходит функционирование подавляющего большинства формально суверенных государств, где конституционно установленные институты превратились в фасад, политико-правовую фикцию, обслуживающая интересы глобальных корпораций, а реальные правомочия на принятие государственно значимых решений и контроль за их исполнением перешли к корпоративным олигархическим кланам, действующим под видом закрытых, полуконспиративных структур. В таких обстоятельствах поиски фактического суверена становятся бесплодными. Куда более важным представляется возвращение к принципу, которым должны руководствоваться в своей деятельности правящие элиты государств, желающих сохранить или приобрести реальный суверенитет в условиях смены парадигмы общественного развития и становления нового мирового порядка.

Реальным, фактическим сувереном в любом государственно организованном обществе всегда был, есть и будет узкий слой внутри господствующего сословия или класса, «замкнутое меньшинство», которое обладает государственным инстинктом и способно осуществлять политическое руководство¹ в интересах не крупного корпоративного капитала или каких-то других социальных групп, а государствообразующего народа, *всего* общества в целом, обеспечивать независимое существование государства в геополитической борьбе. Именно такая концепция верховной власти обосновывается Сократом в знаменитом трактате Платона «О государстве»: «Всякая власть, поскольку она власть, имеет в виду благо не кого иного, как тех, кто ей подвластен и ею опекаем»². Об этом же пишет и О. Шпенглер, указывая, что государство «по своей идее есть попечение обо всех и лишь в меру этого – попечение также и о знати. Однако подлинная <...> знать приравнивает себя к государству и печется обо всех как о собственности», относя такое попечение к своим «благороднейшим обязанностям» и «прирожденному преимущественному

¹ См.: Шпенглер О. Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории. В 2 т. Т. 2. Всемирно-исторические перспективы. М.: Мысль, 1998. С. 386–389.

² Платон. Государство // Собрание сочинений: в 4 т. Т. 3. М.: Мысль, 1994. С. 102.

праву» и видит в этом свое «подлиннейшее призвание»¹. По сути, речь идет об узком правящем слое как некоем верховном «внутреннем авторитете», выделяемом политически организованным обществом, вбирающем в себя все лучшие социальные силы, способном работать на общество и быть одновременно автономным от него, пренебрегая противоречивыми и часто враждебными классовыми, сословными и партийными интересами, превращающими государственную политику в гешефт. Это «чистая» (идеальная) функция верховной власти, существующей исключительно ради удовлетворения общественной потребности в управлении без оглядки на частные и групповые выгоды и ставящей себя над ними, в которой выражается платоновское понимание политики как искусства управления государством. Именно такое положение верховной власти относительно всех других общественных сил дает ей возможность синхронного пребывания и внутри государства, и над ним, выступать, с одной стороны, высшей точкой его устойчивости и прочности, а с другой – мягким реформатором или, в случае необходимости, революционным преобразователем существующего порядка.

Если правовой статус формального субъекта верховной власти переходит в реальный, в ее организации и деятельности происходит трансформация формального верховенства в реальное, и тогда юридический суверенитет переходит в фактический. А верховная власть приобретает все свойства и качества, отличающие ее от подчиненных ей нижестоящих публичных властей: *универсальность*, которая заключается в объединении в себе всех видов управленческой деятельности (законодательной, исполнительной, судебной, контрольно-надзорной); *учредительный характер*, который состоит в способности прекращать старый и создавать новый государственный порядок или / и преобразовывать его; *конечный* (последних решений) и *чрезвычайный* (надправовых решений) *характер*; *дискреционный характер* как правомочие на то, чтобы быть в значительной степени свободной в своих решениях, принимать их по собственному усмотрению².

¹ Шпенглер О. Указ. соч. С. 386.

² Ср.: Казанский П. Е. Указ. соч. С. 337–360.

Именно верховная власть, обладающая правом принятия последних решений, выступает реальным (фактическим) и формальным (организационно-правовым) выражением суверенитета государства. Ее наличие является необходимым условием достижения им своих внутренних и внешних функциональных целей:

а) *обеспечения выживания, воспроизводства, а в идеале – благополучия и прогрессивного развития государствообразующего народа* путем установления и поддержания относительно справедливого политико-правового порядка внутри страны;

б) *обеспечения самостоятельного и независимого существования государствообразующего народа* среди других стран и народов как необходимой гарантии его сохранения и возможности развития.

Однако иметь характер реально верховной, суверенной власти может лишь *национально ориентированная верховная власть*, осуществляющая управление в интересах всех управляемых, на чем и покоятся принципы ее безусловного авторитета и легитимности как внутри страны, так и вовне.

В любом случае главная задача верховной власти заключается не в том, чтобы составить красивую конституцию, закрепив в ней все гуманистические принципы, а в том, чтобы организовать на длительную перспективу работу системы публичного управления, способную держать и саму власть, и народ в «хорошей форме» в спортивном значении этого термина, культивировать и у власти, и у народа чувства долга, чести, самоотверженности, дисциплины, прививать идею необходимости осознания и исполнения великой миссии. Только государство, находящееся «в форме», достигшее единения верховной власти и народа, опирающееся на собственные политико-правовые традиции, способно вырвать в современных условиях становления нового мирового порядка приз суверенного существования. Правила в этом миропорядке «будут задавать именно сильные, суверенные государства». Все остальные «обречены на то, чтобы стать или остаться бесправной колонией»¹.

¹ Выступление Президента России Владимира Путина на ПМЭФ // Независимая газета: офиц. сайт. URL: https://www.ng.ru/economics/2022-06-17/100_p17062022.html (дата обращения: 12.01.2026).

Таким образом, категория *суверенитета* по-прежнему из всех юридических понятий представляет наибольший интерес, поскольку именно в его идее заключается сущность государства. Он никоим образом неотделим от государства, которое, лишаясь его, практически перестает быть таковым. *Суверенитет – это политико-правовое состояние государства, выражающееся в наличии собственной, национально ориентированной верховной власти, выполняющей функцию управления государством как единым целым и концентрирующей монопольное право на принятие окончательных решений по всем вопросам общегосударственного значения, результатом чего является независимое и самостоятельное существование государствообразующего народа, дающее ему возможность выживания, воспроизводства и развития при сохранении своей культурной идентичности.*

§ 3. Признаки верховной власти

Государство немыслимо без суверенитета именно как верховной власти. Оно всегда обладает ее предельным, конечным носителем – сувереном. Государственный союз, не обладающий им, не может рассматриваться как самостоятельное, независимое государство. «Если такого Верховного носителя нет, если последнее решение за государство выносит кто-то другой, то это уже не государство, а провинция, область или что-то иное, входящее в сферу каких-то суверенных властных отношений как вполне несамостоятельный член»¹. *Наличие суверенитета именно как верховной власти и есть самый существенный, отличительный признак государства, без которого оно не может существовать как самостоятельное, независимое политическое целое.* Исходя из этого, Ж. Боден и его последователи проводили различие между верховной и подчиненными управительными властями, выделяя их самые необходимые и важные отличительные признаки.

1. Верховная (суверенная) власть обладает универсальным характером. Ей юридически принадлежит вся компетенция, весь

¹ Алексеев Н. Н. Указ. соч. С. 540.

объем полномочий по осуществлению и реализации задач и функций государства, и отправляются эти полномочия ею по собственному праву. В этом смысле верховная власть универсальна, так как включает в себе все проявления публичной власти, обладает всем объемом правомочий и прерогатив по непосредственному принятию на себя любой государственной функции и всякого полномочия ad hoc (для данного, конкретного случая) или постоянно. Причем она может делать это в любое время и по собственному усмотрению (ad arbitrium). Все государственно значимые функции и полномочия восходят к верховной власти, концентрируются у нее.

2. Верховная власть обладает общим полномочием на управление государством в целом. Роль и функции верховной власти в управлении государством носят решающий, руководящий и направляющий, то есть политический характер, в отличие от роли и функций подчиненных ей структур власти и управления, которые выполняют министерские, администрирующие, служебные и исполняющие роли и функции. Политическое содержание и значение роли и функций верховной власти обусловлено тем, что они всегда связаны с существованием «полиса», политически организованного общества в целом, то есть самого государства и государствообразующего народа.

3. Верховная власть осуществляет политическое управление обществом, то есть «верховное правление» или «верховное руководство», в отличие от административного, исполнительного по своему характеру управления, подчиненных ей звеньев и органов государственного аппарата. Функции и полномочия верховной власти формально юридически закрепляются за высшими органами государственной власти, которые, реализуя их, осуществляют тем самым верховную (суверенную) политическую власть **в форме законодательства и верховного управления.** В форме законодательства верховную власть в современном государстве осуществляют высшие представительные органы государства, а в форме верховного управления – главы государств и правительства – при *решении вопросов общегосударственного уровня и значения, отнесенных к их компетенции конституционным законодательством.*

4. Статус верховной власти объективно задается целями и функциями государства на каждом этапе его существования и развития и определяется ею самою, но по сути остается практически

неизменным на протяжении тысячелетий и кратко определяется формулой: решение вопросов общегосударственного значения.

Представляемая высшими органами государственной власти верховная власть образуется в силу того, что создается государство, и сама часто выступает его создателем или реформатором. Не редко она образуется самопроизвольно, определяя свою компетенцию сама либо получая ее непосредственно от народа в результате выборов или решения учредительной коллегии, принимающей новую конституцию. Поэтому высшие органы никому не подчиняются и ни перед кем не несут политической и правовой ответственности, либо эта ответственность имеет сугубо номинальный характер. Статус высших органов в целом и наиболее значимые его элементы (наименование, порядок формирования, функции и полномочия) определяются высшими органами самостоятельно или совместно с другими высшими органами обычно во время принятия новой конституции или внесения в нее изменений и закрепляются в ней, тогда как правовое положение других органов устанавливается уже актами текущего законодательства. Высшие органы обладают фактическим, а часто и формальным правом уточнения и конкретизации собственной компетенции в своих нормативных актах, что непозволительно для производных от них и подчиненных им органов – тех, которые они формируют, статус и систему которых определяют.

5. Верховная власть, представляемая высшими органами государства, обладает «компетенцией компетенций», или «компетенцией по вопросам наделения компетенцией»¹, то есть прерогативой определять собственную компетенцию и, следовательно, компетенцию и статус всех остальных субъектов властной деятельности в государстве. Поэтому она инициирует появление всякой другой публичной власти в государстве, делегируемой ею нижестоящим, подчиненным ей органам, звеньям и уровням государственного аппарата.

В отличие от верховной власти *подчиненные власти государства* наделяются строго определенной и точно обозначенной компетенцией. Они получают полномочия лишь на решение отдельных,

¹ Брэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988. С. 67.

вполне конкретных вопросов, которые определяются актами *верховой власти*. Правовые акты и любая иная деятельность подчиненных властей находятся под контролем и надзором *верховой власти* и подлежат в известных случаях кассации с ее стороны. За свои действия органы подчиненной власти и их должностные лица могут нести судебную, административную и дисциплинарную ответственность. *Верховная власть юридически ничьему контролю не подлежит и ни перед кем юридической ответственности не несет.*

6. Верховная власть имеет постоянный характер. Это постоянство имеет временной критерий, заключающийся в следующем: государство существует до тех пор, пока имеет собственную национально ориентированную верховную власть, разложение или упразднение которой разрушает и само государство. Кроме этого, постоянство определяется в границах социальных отношений как *независимость и непроемкость* верховной власти от всякого иного источника на земле, кроме самого ее обладателя. С точки зрения монархической теории, всегда имеющей в основании религиозное учение, суверенен один лишь Бог, который, обладая надмирским суверенитетом, передает земную власть своему избраннику – самодержавному или абсолютному монарху.

Однако Ж. Боден и ряд других авторов приписывают качества непроемкости и независимости также и другим формам верховной власти – аристократической и демократической, поскольку *суверенитет, имманентный самой идее государства, является его необходимым признаком*. Поэтому, меняя свои формы, верховная власть никогда не меняет своей политико-правовой природы и изначальной идеи. Возникнув и став социальным фактом, государства диалектически развиваются, меняют характер внутренних связей и могут принимать аристократический или демократический облик, но сами эти перемены и трансформации не меняют внутренней природы верховной власти, будучи моментами развития ее собственной идеи. Любая верховная власть как представитель народа и выразитель его политико-правового идеала по существу своему универсальна и включает в себе все проявления власти и силы, порождаемые социальной жизнью, вне зависимости от формы

правления¹. При аристократической (олигархической) форме правления (или режиме) вся полнота верховной власти принадлежит какому-то коллегиальному органу (группе органов), выражающему в своей деятельности интересы господствующего класса или сословия; при демократической форме (режиме) верховная власть осуществляется в интересах всего народа или его подавляющего большинства при его непосредственном участии и контроле с его стороны органами публичной власти, которые в этом случае выступают его представителями.

7. Верховная власть имеет абсолютный характер. Главной идеей верховной власти, следовательно, и суверенитета, является **полновластие**, предполагающее **концентрацию всех властных функций и полномочий в руках ее непосредственного держателя** (носителя). «Всякая власть не есть настоящая власть, пока она не сделалась полновластием»². «Совокупность принадлежащих верховной власти прав есть полновластие как внутреннее, так и внешнее. Юридически она ничем не ограничена; она может делать все, что считает нужным для общего блага. Это власть в юридической области полная и безусловная». При этом «полновластие существует при всяком образе правления, ибо неразлучно с самим существом государства»³. Поэтому «любая действительная власть в большей или меньшей степени является тотальной (полной)»⁴. Во всяком случае, она всегда стремится быть таковой.

Содержание понятия *полновластия* как основной идеи верховной власти (суверенитета) заключается в следующем:

1) *в принадлежности всей полноты государственной власти в полном объеме субъекту (субъектам) верховной власти, чьи функции и полномочия охватывают всю государственную деятельность без изъятия и служат источником полномочий всех других, производных от нее и подчиненных ей властных структур;*

¹ См.: Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. СПб.: АО «Комплект», 1992. С. 501, 544.

² Катков В. Д. Христианство и государственность. М.: Издательство ФИВ, 2013. С. 32.

³ Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 66.

⁴ Кожев А. Понятие власти. М.: Транксис, 2006. С. 49.

2) в концентрации всех жизненно важных для государства вопросов и предметов ведения, а также исключительного права принятия решений по ним в руках верховной власти;

3) в прерогативе верховной власти участвовать во всех проявлениях государственной жизни. Если бесконечное множество управленческих и судебных дел разрешается – помимо непосредственного воздействия верховной власти – исполнительными и судебными органами самостоятельно, то нет практически ни одного такого дела, где она была бы лишена возможности существенным образом повлиять на него либо изменить его содержание – как последняя высшая инстанция¹.

Полновластие есть не что иное, как *юридически неограниченная*, формально *абсолютная* власть, то есть юридически никем и ничем не связанная и способная к свободному, дискреционному политическому действию воля. Неограниченность обычно рассматривается как возможность создания новых законодательных установлений и принятия решений в критические, экстраординарные моменты, ставящие под сомнение само существование государства².

Подавляющее большинство исследователей отождествляют право верховенства с законодательной деятельностью, а суверенитет – с законодательной властью. Сувереном при таком соотношении является тот, кто принимает нормоустанавливающие решения. Но Ж. Боден смотрит на это полномочие носителя верховной власти значительно шире. Суверен не только принимает, обнародует законы, но может их изменять, приостанавливать или отменять³, ни перед кем не держа отчета за свои действия, основывая их исключительно на своей воле, то есть исходя из принципа целесообразности или необходимости.

При этом правообразующая деятельность верховной власти временами выступает как учредительная, конституирующая новый по-

¹ См.: Казанский П. Е. Указ. соч. С. 56, 62; Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 49–52, 536–546; Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 63–66.

² См.: Дегтярева М. И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом // Политические исследования. 2000. № 3. С. 159; Шмитт К. Политическая теология. С. 15–29.

³ См.: Боден Ж. Указ. соч. С. 151–152; Дегтярева М. И. Указ. соч. С. 161; Шмитт К. Политическая теология. С. 20.

литический и правовой порядок. Иначе говоря, суверенный государь, будь то монарх, аристократическая коллегия или народное собрание, обладает не только правообразующей, но и *учредительной властью*. Преобразование действительности, установление новых социальных связей и институтов прямо связано с проявлением суверенной, конституирующей власти (силы воли). Она проявляется, как правило, в чрезвычайных для существования государства обстоятельствах, условиях крайней необходимости, когда следование законодательству ведет к разрушению государства или на основе существующих законов решение принять невозможно в силу отсутствия в действующих нормах предварительного урегулирования подобных вопросов. В этих случаях верховная власть осуществляется в форме верховного управления, когда решения, имеющие силу закона, принимаются в административном порядке, без предварительного обсуждения в парламенте. Это относится и к одной из существенных прерогатив верховной власти – разрешению любых вопросов, не урегулированных заранее законодательством¹. Отсюда утверждение К. Шмитта: «Суверен тот, кто принимает решение о чрезвычайном положении»². Сам же государственный и правовой порядок, по его мнению, покоится всегда на решении, а не на норме³, вернее, норма всегда основывается на решении суверена, на его *абсолютно самопроизвольном конституирующем действии, имеющем причину и источник в себе самом*. Поэтому Ж. Боден определяет суверена как «*хозяина закона*»⁴, а русский юрист П. Е. Казанский называет его верховным судьей в делах законодательных⁵. *Верховная власть*, таким образом, есть «власть главных решений в делах государства, как тех, которые состоят в установлении общих правил, так и тех, которые касаются отдельных важных явлений в жизни государства и народа». Это, во-первых, власть *правообразующая*,

¹ См.: Казанский П. Е. Указ. соч. С. 113–116; Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II: Часть особенная. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1909. С. 7.

² Шмитт К. Политическая теология. С. 15.

³ Там же. С. 21.

⁴ См.: Дегтярева М. И. Указ. соч. С. 161.

⁵ См.: Казанский П. Е. Указ. соч. С. 122, 362.

в том числе *учредительная*; а во-вторых – власть крайняя и *чрезвычайная*¹.

Поэтому юридически *верховная власть* ничем и никем не ограничена, не имеет в этом отношении никаких пределов и не может иметь прочных юридических рамок. Она вынуждена выходить за них, действовать, исходя из принципов целесообразности и / или необходимости, примеряясь к конкретно сложившимся условиям, обстоятельствам и собственным возможностям. Она обязана зачастую оперативно реагировать на сложившуюся ситуацию, вводить новые нормы, менять устоявшиеся правила или действовать по усмотрению *в случае экстремальной или не описанной законом ситуации*, и тогда *позитивное право отходит на второй план, поскольку конституция государства и позитивное законодательство ориентированы на нормальную, стабильную ситуацию*.

Но неограниченность верховной власти не означает ее произвольности. Она вполне соединима с закономерностью и правовым характером деятельности высших органов власти: законы, принятые ими, ставят и их самих в определенные юридические рамки. Но в чрезвычайных обстоятельствах она не только имеет право поступать по своему усмотрению, но и обязана сделать все возможное, чтобы предотвратить гибель государства.

Юридическая неограниченность верховной власти не означает ее фактической неограниченности. Она в своих действиях ограничена законами природы, исторической обстановкой, пределами физической возможности и бытовыми условиями². Она делает не то, что ей вздумается, а то, что может при данных обстоятельствах. Фактические пределы для верховной власти состоят в наличии некоторых физических и интеллектуальных границ, определяемых состоянием и устроением общества, внешнеполитическим положением страны, взаимоотношениями власти и народа, организацией и эффективностью самого государственного аппарата. Являясь источником всего позитивного права, *верховная власть* всегда может отменить любой закон способами, предусмотренными законодательством, а в чрезвычайных обстоятельствах – и без его соблюдения,

¹ Казанский П. Е. Указ. соч. С. 62, 63.

² Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 324.

но не может не считаться с реалиями международной жизни и элементарными условиями существования самого государственного порядка. Неограниченность *верховой власти* существует только в том смысле, что никакая другая власть юридически не может воспрепятствовать ей в принятии решений, сохраняющих или изменяющих фактическую конституцию государства.

§ 4. Юридическое содержание суверенитета

Юридическое содержание суверенитета составляют функции и полномочия верховной власти, которые в своей совокупности могут быть определены как исключительная компетенция государства. Существует достаточно много толкований понятия компетенции. Наиболее узкое из них было сформулировано Б. М. Лазаревым, который рассматривал компетенцию как систему полномочий (прав и обязанностей) субъекта государственно-властной деятельности¹. Самый широкий и объемный подход представлен в последних исследованиях Ю. А. Тихомирова. Он определяет компетенцию как «возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел» и выделяет в ее структуре следующие элементы:

а) *нормативно установленные цели* (как способ длительной *нормативной ориентации* и устойчивую направленность деятельности субъектов власти и управления; к последним автором относятся также *задачи и функции*, без выполнения которых общество и государство не могут обеспечить свои жизнедеятельность и существование);

б) *предметы ведения* как юридически определенные *сферы и объекты воздействия* (отрасли государственной и общественной жизни, конкретные материальные объекты);

в) *властные полномочия (правообязанности, по принятию решений при достижении целей, выполнению задач и функций в отношении предметов ведения)*. Наиболее типичные из них выражаются

¹ См.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. С. 26–33.

глаголами «руководит, организует, решает, управляет, нормирует, разрабатывает, указывает, координирует, контролирует, запрещает»¹.

Исходя из этого, компетенция любого субъекта государственно-властной управленческой деятельности включает в себя:

1) цели и задачи, для достижения и выполнения которых он создается и действует;

2) функции – как целевую роль и основные направления деятельности;

3) предметы ведения – объекты, на которые направлено властно-управленческое воздействие;

4) полномочия (правообязанности) по осуществлению целей и выполнению функций в отношении управляемых объектов.

При таком подходе компетенция любого субъекта властно-управленческой деятельности предстает как его всесторонняя политическая и правовая характеристика. По ней можно судить об общем характере и социально-политической направленности деятельности данного субъекта, его месте и роли в государстве и государственном аппарате. Компетенция выступает определяющим фактором по отношению к другим элементам правового и фактического статуса властвующего субъекта.

Цель – это назначение явления, то, ради чего оно существует². *Цели верховной власти* определяются ее функциональным назначением в государственно организованном обществе. Они задаются объективными условиями существования государства и ничем не отличаются от целей и функций самого государства. Верховная власть и существует для того, чтобы реализовать его цели и функции. Более того, она сама выступает субъектом их формирования, формулирует и закрепляет их в конституции и других основополагающих правовых документах. Однако правовые акты, в том числе конституционного характера, часто отмечены печатью политической конъюнктуры. Например, в Преамбуле Конституции РФ, принятой на волне либеральных реформ в 1993 г., наряду с действительно

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2007. С. 55–57.

² Философский энциклопедический словарь / редкол. С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев [и др.]. М.: Сов. энциклопедия, 1989. С. 638.

существенными целями государства (утверждение гражданского мира и согласия; сохранение исторически сложившегося государственного единства; благополучие и процветание России) назван и ряд конъюнктурных целей, связанных с попытками перехода от социалистического к буржуазному типу государства, – утверждение прав и свобод человека, возрождение суверенной государственности России, незыблемость ее демократической основы¹.

Государство есть форма жизни (существования) определенного народа. Поэтому его общее назначение (цель) – сохранение (сбережение), воспроизводство, благополучие и процветание государствообразующего народа (народов), предполагающие обеспечение его цивилизационно-культурной самобытности. Для этого государству необходимо иметь внешний суверенитет (независимость и самостоятельность в отношениях с другими странами), что предполагает обладание им внешней мощью, державным могуществом, «ибо из стремления государств к могуществу неизбежно вытекает то, что всякое слабое государство <...> является в возможности (потенциально) и в действительности (de facto) добычей для государства сильного»². Совокупность указанных целей нашла отражение в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229: в ней в качестве национальных интересов России, которые по сути выступают в качестве ее долгосрочных целей, закреплены защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации; сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан; укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия многонационального народа Российской Федерации; упрочение позиций

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.01.2026).

² Струве П. Великая Россия. Из размышлений о проблеме русского могущества // Русский мир: Геополит. заметки по рус. истории: сборник. М.: Эксмо; СПб.: Terra Fantastica, 2003. С. 788–789.

Российской Федерации как одного из ответственных, влиятельных и самостоятельных центров современного мира¹.

Из указанных выше целей вытекают функции и полномочия верховной власти государства. Предметом их приложения, предметом *исключительного ведения верховной власти является вся социально-политическая жизнь общества, вся жизнь государствообразующего народа в целом*. Это коренным образом отличает целевое и функциональное назначение и деятельность верховной власти от задач и направлений деятельности публичной власти других уровней, звеньев и органов. Верховная власть представляет собой последнюю инстанцию в иерархической системе организации государственной власти, высший властный центр в государстве, наделенный правом принимать окончательные решения по всем вопросам общегосударственного значения. Отсюда следует: *функции верховной власти прямо и непосредственно производны от целей и функций государства*, вернее, они *идентичны им*. Они никем ей 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 *верховой власти* – правильно осознать их и правильно и точно сформулировать в программно-идеологических и нормативных установках, а также воплотить в жизнь с помощью создаваемого ею государственного аппарата и широких народных масс в их долгосрочных интересах.

Под функциями государства мы понимаем *жизненно важные, органические политико-правовые процессы, объективно вытекающие из его целей, обеспечивающие сохранение, воспроизводство и независимое существование государствообразующего народа и суверенный статус в мировом сообществе* (подробнее см. § 1 гл. 4). *Генеральной (общей) функцией верховной власти является управление* этими органически свойственными государству процессами

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_443540/ (дата обращения: 12.01.2026).

(подробнее см. § 2 гл. IV), то есть *руководство социально-политической жизнью государства* как единым целостным общественным организмом. Именно из этой функции вытекает общее полномочие верховной власти на управление государством в целом и ее универсальный характер. Ее содержание складывается из нескольких элементарных, но «первичных» по отношению к ней функций, которые органичны для каждого государства: *учредительной* – основание (конституирование) и реформирование государства; *организационной* – определение устройства государства и формирование системы (аппарата) публичной власти; *охранительной* – защита внешнего суверенитета, обеспечение территориальной политической целостности государства, поддержание и охрана существующего политико-правового порядка; *политического руководства* (управления) – определение основных направлений внутренней и внешней политики, организация ее проведения в жизнь; *верховного социально-политического арбитра* в государственной и общественной жизни при социальных, политических и управленческих конфликтах; *принятия важнейших решений общегосударственного (суверенного) значения* по всем указанным выше вопросам.

Функции верховной власти всегда первичны и носят постоянный характер. Из них вытекают функции, предметы ведения и полномочия всех других уровней, звеньев и органов государственного механизма. При этом она сохраняет за собой возможность непосредственного принятия на себя любой функции и полномочия подчиненных структур и любого решения при их 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 по физической невозможности управлять всеми делами государства и общества из одного центра развивается система подчиненной власти, происходит ее передача производным от верховной власти вторичным структурам, уполномочиваемым ею на отправление вполне определенных задач и функций в рамках установленной для них компетенции. Но наиболее важные вопросы, касающиеся существования и жизнедеятельности всего государственно организованного общества, принципиальные для всего государства 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 и полномочия по их решению составляют исключительную компетенцию верховной власти. Ее важнейшей составной частью, ядром исключительной компетенции верховной власти являются суверенные права.

§ 5. Правомочия (суверенные права) верховной власти

Суверенные права составляют основу правового статуса государства, выступают его характерным юридическим признаком, отличающим государство от других акторов международных и конституционно-правовых отношений. Они составляют тот необходимый минимум правомочий, без которого не может существовать ни одно государство, мыслящее себя суверенным¹. Этот минимум включает в себя правомочия по вполне определенному кругу вопросов, самостоятельное решение которых позволяет государству и народу, его образуящему, иметь независимое существование, а власти, организующей их жизнедеятельность, – быть верховной.

Начиная с Ж. Бодена, целый ряд авторов составляет свои каталоги суверенных правомочий, присущих лишь верховной власти. Ж. Боден считает основополагающим среди них право установления (принятия), обнародования, изменения, приостановления и отмены законов. При этом верховная власть – источник и судья своих деяний, которые носят характер самопроизвольных (независимых и не подотчетных никому), конституирующих действий, совершаемых сообразно потребностям народа и государства, сложившимся обстоятельствам, времени и лицам². В условиях, когда она понимает, что интересам государства или самому его существованию угрожает опасность, она действует исключительно по принципу целесообразности, что соответствует ее суверенным прерогативам. В таких условиях она может принимать любые решения, какие

¹ См.: Левин И. Д. Суверенитет. М.: Госюриздат, 1948. С. 73; Шевцов В. С. Суверенитет Советского государства. М.: Юридическая литература, 1972. С. 42–43.

² См.: Bodin J. Les Six Livres de la Republique. Paris: Fayard, 1986. P. 192–193.

сочтет нужными. Всякое ее веление, всякий акт будут выражением суверенной воли государства.

Необходимо иметь в виду, что Ж. Бодену было неизвестно понятие конституции как Основного Закона государства, но из контекста его размышлений следует, что он говорит о законе не только и не столько как о текущем законодательстве, а в первую очередь как о решении, устанавливающем или изменяющем политико-правовой порядок либо приостанавливающем его действие. В первом случае речь идет о политическом решении, утверждающем новую конституционную форму существования народа и выступающем предпосылкой для всех последующих нормативных установлений; во втором – о решении, определяющем, имел ли место экстремальный случай крайней необходимости, угрожающий безопасности или самому существованию государства и что надлежит сделать, чтобы этот случай был устранен, то есть праве решать вопрос о приостановлении действия конституции. Именно из этого выводит свою знаменитую формулу К. Шмитт: «Суверенен тот, кто принимает решение о чрезвычайном положении»¹, то есть обладает признанным правом предпринимать «все, что он считает необходимым, в целях сохранения мира и безопасности путем предупреждения раздоров внутри и нападения извне, а когда мир и безопасность уже утрачены, предпринять все необходимое для их восстановления»².

Правомочие прекратить действие существующего правового порядка, фактической или / и юридической конституции – «это такой подлинно отличительный признак суверенитета», из которого Ж. Боден выводит все остальные, характерные прерогативы *верховой власти*, получившие наименование *суверенных прав*: объявления войны и заключения мира; назначения высших чиновников и определения их служебных обязанностей; быть высшей судебной инстанцией; помилования, когда закон не дает возможности смягчения наказания или освобождения от него; установления налогов; определения обязанностей граждан; денежной эмиссии³. Быть носителем *верховой власти* (суве-

¹ Шмитт К. Политическая теология. С. 15.

² Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Сочинения: в 2 т. Т. 2. М.: Мысль, 1991. С. 137–138.

³ Bodin J. Op. cit. P. 327–329; Боден Ж. Указ. соч. С. 151–152.

реном) – значит обладать этими полномочиями, которые являются для государства вопросами жизни и смерти. Поэтому их реализация должна быть доступной («священной» – у Ж. Бодена) только носителям верховной власти. В правильно организованном государстве обычные магистраты ими никогда не наделяются и допускаются к ним только под контролем суверена. Позднее Т. Гоббс включил в «каталог» суверенных прав право суждения о взглядах и учениях, враждебных интересам мира и согласия в государстве и установления запрета на их распространение, то есть контроля за идеологической жизнью общества¹. Ч. Беккариа добавил к ним право на установление наказаний за противоправные деяния, их оснований, целей и средств (видов наказаний)². Германские и российские правоведы на рубеже XIX–XX вв. обосновали в качестве важнейшей прерогативы *верховой власти* право на организацию всей системы государственных органов и учреждений, направление их деятельности и контроль за ними³, что предполагает определение как своего собственного статуса, так и статуса всех производных, подчиненных ей государственных звеньев.

Последующие изменения «каталога» суверенных прав, его расширение осуществлялись действующим конституционным законодательством. Эти изменения отразили возросшую роль государства, представляемого его верховной властью в процессах осуществления регулирования и контроля различных отраслей и сфер общественной жизни. Не все вопросы, решение которых относится конституционным законодательством современного государства к ведению высших государственных органов, могут определяться как суверенные правомочия. Компетенция государства – понятие более широкое, чем сумма его суверенных правомочий. Высшие государственные органы по законодательству имеют право принять в свое ведение практически весь (в унитарных государствах) или достаточно широкий и самый важный (в федерациях) круг вопросов жизни государства. Именно в федеративных государствах сложилось

¹ Гоббс Т. Основы философии // Сочинения: в 2 т. Т. 1. М.: Мысль, 1989. С. 338–339.

² См.: Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М.: Стелс, 1995. С. 67–105.

³ См.: Еллинек Г. Указ. соч. С. 465; Казанский П. Е. Указ. соч. С. 41–54; Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 540–546.

понятие исключительной компетенции федерации и ее верховной власти, осуществляющей общегосударственные (общедифедеративные) функции. К компетенции государства относятся и полномочия, не являющиеся суверенными. Поэтому суверенные права и компетенция верховной власти – понятия нетождественные. Суверенные права в своей совокупности составляют исключительную компетенцию государства (его верховной власти), являющуюся ее наиболее значимой и важной составной частью.

Так, например, ст. 71 Конституции РФ содержит практически весь набор наиболее важных, общественно значимых вопросов, решения по которым могут приниматься в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции только высшими федеральными органами государственной власти либо всем народом на референдуме.

Выделяется несколько групп суверенных прав:

1. Правомочия по управлению государством в целом: принятие и изменение Конституции и законов, контроль за их соблюдением (п. «а» ст. 71); государственное устройство и территория страны (п. «б» ст. 71); государственная собственность и управление ею (п. «д» ст. 71); установление основ государственной политики и государственные программы в области административно-политического, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития (п. «е» ст. 71); установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, ценовая политика (п. «ж» ст. 71); установление налогов и сборов (п. «з» ст. 71); энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющие материалы, общегосударственный транспорт и пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе (п. «и» ст. 71); метеорологическая служба, стандарты и эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, наименование географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учет (п. «р» ст. 71).

2. Правомочия по определению статуса всех субъектов правовых отношений и контроль за тем, чтобы они не выходили за рамки своего статуса: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство и права национальных меньшинств (п. «в» ст. 71); установление системы высших и центральных органов государственной власти, порядок их организации и деятельности, их формирование (п. «г» ст. 71); судоустройство, прокуратура, уголовное,

уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское и гражданско-процессуальное законодательство, регулирование интеллектуальной собственности (п. «о» ст. 71); коллизионное право (п. «п» ст. 71); государственные награды и почетные звания (п. «с» ст. 71); государственная служба (п. «т» ст. 71).

3. Правомочия по определению внешней политики государства, обеспечению его обороны и безопасности: вопросы внешней политики и международные отношения, международные договоры, вопросы войны и мира (п. «к» ст. 71); внешнеэкономические отношения государства (п. «л» ст. 71); оборона и безопасность, оборонное производство, оружие, боеприпасы, военная техника и другое военное имущество, производство ядовитых веществ и наркотических средств и порядок их использования (п. «м» ст. 71); определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа (п. «н» ст. 71).

Эти правомочия более детально конкретизируются в полномочиях высших органов государства. В осуществлении некоторых из них может принимать участие народ (избирательный корпус), например, при выборах президента и парламента, принятии Конституции и некоторых законов путем референдума. Однако народ не является вполне самостоятельным субъектом принятия решений суверенного значения. Содержание Конституции и законов, выносимых на референдум, порядок, сроки и условия его проведения определяются высшими государственными органами. То же самое относится к статусу, порядку формирования и срокам деятельности избираемых органов. Поэтому народ не является вполне самостоятельным субъектом принятия решений суверенного значения и только в случаях, предусмотренных Конституцией, принимает участие в их решении, и его мнением обычно не очень сложно манипулировать.

Из этого следует, что *верховная власть* в современном конституционном государстве выступает как сложный политико-правовой институт, принадлежащий государству, а не народу, нации или какой-либо иной социальной группе. Государство как социально-политическое явление представляет собой сложное образование, включающее в себя народ, территорию, организацию публичной

власти и верховную власть. И логически суверенитет как феномен *верховой власти* принадлежит государству.

Таким образом, суверенитет не может быть сведен к суверенным правам. Как социально-политическое явление он представляет собой феномен *верховой власти* государства, и в этом смысле он выступает как фактическое основание обладания суверенными полномочиями и реальной возможностью их осуществления. В то же время юридически суверенитет выражается не иначе как посредством закрепления в конституционном законодательстве или признания суверенных прав за конкретными носителями верховной власти – высшими органами государства, которые становятся и называются таковыми, поскольку обладают всеми суверенными полномочиями или какой-то их частью. Это их качество быть высшими показывает, что они решают в полном объеме либо частично вопросы, которые определяют верховенство государственной власти внутри страны и независимое самостоятельное существование государства в отношениях с другими странами. Поэтому *юридически суверенитет выражается в наличии исключительной компетенции государства* и его высших органов, объем компетенции которых может быть сколько угодно широким. *Верховная власть* может концентрировать у себя все полномочия, связанные с организацией и осуществлением государственно значимых функций. Но она может и распределять значительную их часть между подчиненными, производными от себя органами и уровнями государственной власти, а некоторые из них передавать международным организациям. Однако в любом случае носитель верховной власти – суверен – ни при каких обстоятельствах не может отказаться от осуществления полномочий суверенного характера без риска потери своего верховенства внутри страны и утраты государством своей самостоятельности на международной арене.

Само наличие суверенитета и степень его целостности – абсолютный или ограниченный характер – обеспечиваются полнотой суверенных прав, зависят от обладания ими в полном объеме высшими органами государства. Отсюда вытекают такие *свойства (качества) суверенных прав*, как *их неделимость* и *неотчуждаемость*, на что еще в XVII в. обратил внимание Т. Гоббс. «Какое бы из указанных прав ни рассматривать, – пишет он, – мы увидим, что при отпадении одного удержание всех остальных прав не может

произвести никакого эффекта в сохранении мира и справедливости, являющихся целью установления всех государств»¹. Нельзя, таким образом, ограничить осуществление одного из суверенных прав без ограничения и ущемления в реализации всех остальных. С этим связано такое атрибутивное свойство суверенитета, как *юридическая неограниченность верховной власти*. И потому эти права присущи ее носителю всегда целиком без ограничений и безраздельно. В таком смысле можно считать вполне справедливым утверждение, что «суверенитет либо есть, либо его нет»².

Однако сам объем полномочий суверенного характера, делающий власть верховной, а государство – самостоятельным и независимым, может быть поделен между различными органами (как в современном конституционном государстве) или уровнями государственной власти (как в большинстве федераций), хотя совершенно ясно, что для самостоятельного и независимого существования государства целесообразнее концентрировать эти полномочия в руках одного высшего органа. Это и происходит в случае возникновения внешней или внутренней угрозы существованию государственно организованного общества, когда суверенитет из чисто идеальной юридической конструкции политико-правовых возможностей государственной власти становится реальностью, жизненным фактом и достигает присущей ему действительности именно как единая верховная власть³.

Суверенные права образуют сущность верховной власти. Они тот самый признак, по которому определяют ее субъекты и сферу деятельности, где она проявляет себя прямо и непосредственно, принимая решения исключительно самопроизвольно, то есть юридически независимо и самостоятельно, исходя из одних лишь интересов существования и укрепления государства.

Суверенные права, осуществляемые *верховой властью*, имеют для нее не только характер правомочий, но и характер обязанностей

¹ Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. С. 141.

² См.: Ушаков Н. А. Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве // Московский журнал международного права. 1994. № 2. С. 13.

³ См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права. С. 318.

по отношению к государству, которому эта власть принадлежит и частью которого, пусть самой высокой и правомочной, она является. Для высших органов государственной власти они принимают характер полномочий, то есть их прав и обязанностей, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых влечет за собой смену социального субъекта (носителя) *верховой власти* либо полную потерю своей дееспособности и утрату государством своей независимости. Утратив способность, а вслед за ней и право принимать окончательные решения по вопросам суверенного значения, власть перестает быть верховной, теряет свое политико-правовое содержание. Отсутствие у государства *верховой власти* и есть отсутствие у него суверенитета, что на практике означает только то, что его руководство переместилось вовне. Сама же *верховная власть* возникает, воссоздается в этом качестве и признается таковой с момента концентрации в ее руках всего объема прав суверенного характера по отношению к определенной территории и населению, на этой территории проживающему.

§ 6. Народный и национальный суверенитет

Современная политико-правовая наука признает, что наряду с государственным суверенитетом существует *народный и национальный суверенитет*. Однако их концепции имеют весьма противоречивый характер – как с точки зрения научной логики, так и с позиций своего практического воплощения.

Согласно либерально-демократической и социалистической теориям, народ обладает учредительной властью. Государство либо учреждается (создается) государствообразующим народом, либо преобразуется им в результате революций и кардинальных реформ, итогом которых становится принятие новой конституции на референдуме (всенародном голосовании). Такая конституция рассматривается как своеобразный общественный договор, из чего вытекают конституционные формулировки, признающие народ первичным носителем суверенитета, источником и непосредственным носителем верховной или всей государственной власти. При этом народ может реализовать свой суверенитет лишь на выборах и референдумах, где его власть ограничивается правами и свобода-

ми человека и гражданина, которые являются высшей ценностью в буржуазно-демократическом учении либерализма, либо, несмотря на конституционное признание за ним всей полноты государственной власти, осуществляется представительными органами, контролируемые структурами правящей партии как передового отряда трудящихся, аккумулирующей и выражающей народную волю, как это и предполагает политическая теория социализма. Но и в том, и в другом случае считается, что поскольку высшие органы государства избираются гражданами, то они, как и весь государственный аппарат, подконтрольны и подотчетны народу. Однако формы и методы народного контроля законодательством не устанавливаются либо носят весьма формальный характер. В итоге народный суверенитет в том виде, в котором представлен в теории и конституционном законодательстве, выступает как некая политико-правовая фикция.

На практике народ является объектом верховной власти, а не ее субъектом. Неслучайно отождествление субъекта и объекта верховной власти стало основным логическим противоречием либерально-демократических и социалистических теорий, неразрешимым и для практики современных демократических государств. Поэтому о народном суверенитете можно говорить лишь в том смысле, «что народ вообще является по отношению к *внешнему миру* самостоятельным и составляет собственное государство»¹, *обладая своей национально ориентированной верховной властью*, осуществляющей властные функции и полномочия в его (народа) долгосрочных интересах. Что касается конституционного принципа народного суверенитета, то с научной точки зрения он может рассматриваться лишь как правовая форма легитимации существующей верховной власти и политического режима, ею установленного. Но это возможно лишь при условии господства в жизни государства базовых социально-нравственных ценностей государствообразующего народа, их закрепления в конституции в качестве основополагающих политико-правовых принципов, подчинения им всей внешней и внутренней, социально-экономической, культурной и правовой политики, проводимой государством, реального верховенства при

¹ Гегель Г. В. Ф. Философия права. С. 320.

организации высших органов государства и всего государственного аппарата и фактического проникновения в их деятельность.

Под *национальным суверенитетом* принято понимать *право нации на самоопределение, вплоть до отделения от государства, на территории которого она компактно проживает, и образование ею самостоятельного государства*. Необходимо, однако, иметь в виду, что в международном праве термин «нация» используется в качестве синонима слова «государство», как это принято в целом ряде языков, включая английский. Организация Объединенных Наций (ООН) – это организация государств. В то же время в научной литературе и правовых документах понятие «нация» часто используется по отношению к этническим меньшинствам, проживающим на территории полиэтничного государства. Поэтому в международно-правовых документах говорится о самоопределении народов, а не наций, и под народом понимается все население, постоянно проживающее на самоопределяемой территории. Так, например, в Декларации тысячелетия ООН говорится о «самоопределении народов, все еще находящихся под колониальным господством и иностранной оккупацией»¹. Таким образом, о праве нации на самоопределение можно говорить лишь в том случае, если на самоопределяющейся территории проживает только она одна². При таком положении вещей понятия народного и национального суверенитета полностью совпадают. Если же категория «нация» в литературе и правовых документах используется как указание на этническую группу или народность в полиэтничных или многонациональных государствах, под национальным суверенитетом понимается *право на самоопределение национальных меньшинств* в полиэтничных государствах – в соответствии с Декларацией о принципах международного права 1970 г., содержание которой включает их (национальных меньшинств) «право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществ-

¹ Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения: 12.01.2026).

² Старушенко Г. Б. Самоопределение – без сепаратизма // Международная жизнь. 1993. № 11. С. 130.

влять свое экономическое, социальное и культурное развитие. ... Создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству, или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются формами осуществления этим народом права на самоопределение»¹. Однако реализация данного права, как подчеркивается в этой же Декларации, не должна нарушать других основополагающих принципов международного права – территориальной целостности государств и нерушимости их границ. Поэтому право на самоопределение «не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов, как этот принцип изложен выше, и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории». И «каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны»².

Следовательно, национальный суверенитет носит весьма ограниченный характер, что противоречит самому содержанию понятия суверенитета, предполагающего абсолютность. Народности и иные этнические группы могут претендовать на самоопределение, вплоть до отделения и образования собственного самостоятельного государства, если реализация этого права не противоречит суверенным правам государствообразующего народа и других этнических групп. Действия по проведению в жизнь принципа национального самоопределения не должны вести к расчленению, частичному или

¹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 12.01.2026).

² Там же.

полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов (этносов, народностей). Таким образом, если существующее государство обеспечивает малым нациям и народностям равноправие и возможность самоопределения в своих границах (то есть их внутреннее самоопределение), не осуществляет дискриминацию по отношению к их представителям по расовому, национальному, языковому, религиозному признаку, то полная реализация национального суверенитета (то есть права на образование самостоятельного государства) невозможна, так как противоположна. Формами такого национального внутригосударственного самоопределения для территории, где компактно проживают национальные меньшинства, являются получение статуса субъекта федерации в федеративном государстве, автономного образования (автономной области, автономного района) в унитарном государстве, а также национально-культурная (экстерриториальная) автономия.

Вышеизложенное позволяет рассматривать *суверенитет как качество, присущее исключительно государству*. Народ или нация могут быть источником суверенитета. Но в этом смысле суверенитетом может обладать только народ, организованный в государство, имеющий собственную верховную власть, действующую в его интересах. Даже если верховная власть полностью будет принадлежать народу или нации, народный или национальный суверенитет не сможет существовать сам по себе, вне зависимости от государства. Народ или нация – элемент государства, его этносоциальный субстрат, способный выступать только в качестве источника государственного суверенитета. Но сам суверенитет как феномен верховной власти принадлежит государству. Народ или нация могут принимать участие в осуществлении верховной власти посредством выражения воли на выборах, референдумах; различные социальные группы могут влиять на нее посредством организации деятельности партий, политических движений, общественных объединений, реализации различных инициатив, участия в оппозиционных движениях, восстаниях. Но прямо и постоянно осуществлять верховную власть они не в состоянии.

Литература

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. ; с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.01.2026).

2. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г. – URL : https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 12.01.2026).

3. Концепция внешней политики Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_443540/ (дата обращения: 12.01.2026).

4. Агамбен, Дж. Homo sacer. Суверенная власть и голая жизнь / Дж. Агамбен. – Москва : Европа, 2011. – 250 с.

5. Алексеев, Н. Н. Русский народ и государство / Н. Н. Алексеев. – Москва : Аграф, 2000. – 640 с.

6. Безруков, А. В. Суверенитет в федеративном государстве: теоретико-правовые основы и практика реализации в России / А. В. Безруков, А. А. Кондрашев // Журнал Сибирского федерального университета. Гуманитарные и общественные науки. – 2020. – № 1. – С. 13–26.

7. Гегель, Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель. – Москва : Мысль, 1990. – 524 с.

8. Грачев, Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития / Н. И. Грачев. – Москва : ООО «Книгодел», 2009. – 468 с.

9. Грачев, Н. И. Методологические проблемы исследования суверенитета и его политико-правовая природа в условиях становления многополярного мира / Н. И. Грачев // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2022. – № 3. – С. 67–84.

10. Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества: Древний мир. Средневековье. Новое время / Н. И. Грачев. – Москва : ЛЕНАНД, 2018. – 336 с.

11. Дегтярева, М. И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом / М. И. Дегтярева // Политические исследования. – 2000. – № 3. – С. 157–169.

12. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. – 752 с.

13. Исаев, И. А. Суверенитет: закрытое пространство власти / И. А. Исаев. – Москва : Проспект, 2017. – 217 с.

14. Костогрызов, П. И. Верховная власть: «забытая» категория политической науки? / П. И. Костогрызов // Полития. – 2021. – № 4. – С. 163–182.

15. Моисеев, А. А. Критика концепции относительного государственного суверенитета / А. А. Моисеев // Московский журнал международного права. – 2007. – № 3. – С. 16–32.

16. Поляков, А. В. Права человека и суверенитет государства / А. В. Поляков // Постклассическая онтология права / под общ. ред. И. Л. Честнова. – Санкт-Петербург : Алетейя, 2016. – С. 295–324.

17. Суверенитет. Трансформация понятий и практик : сб. ст. / под ред. М. В. Ильина, И. В. Кудряшовой. – Москва : МГИМО-Университет, 2008. – 228 с.

18. Шмитт, К. Политическая теология. Четыре главы к учению о суверенитете / К. Шмитт // Политическая теология : сборник. – Москва : КАНОН-пресс-Ц, 2002. – 336 с.

ГЛАВА III. СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

§ 1. Явление и сущность как философские категории

Понятие «сущность» происходит от латинского слова *essentia* (эссенция), которое имеет значение некой смысловой определенности явления или предмета в противоположность его *existentia* (существованию) как наличному, проявленному бытию. При этом отношение сущности к существованию понимается как корреляция основания (*первоисточника, первичного принципа*), обусловившего возникновение и жизненность явления (предмета) и его наличного бытия, внешнего проявления в жизни, что выражается формулой *essentia involvit existentiam* – сущность определяет существование¹. Синонимами слова «сущность» (эссенция) являются в латыни и современном философском языке понятия «субстанция» и «субстрат»².

Таким образом, «сущность определяет самое себя как основание»³ существования (экзистенции) любого явления или предмета (вещи). Сущность – это основание и принцип бытия, то есть самого существования и развития явления. Причем это такая его основа (принцип), которая составляет смысл данного явления, его неотъемлемое и постоянное, необходимое и устойчивое качество, признак (или их сумму), без которого (которых) это явление перестает быть самим собой и его уже невозможно видеть и мыслить как таковое. Само же явление – это то, что *выросло из сущности*, видимо проявилось, *имеет свое материальное выражение (материю), содержание и форму*, присутствует как непосредственное сущее (существо), то есть то, что существует, живет, развивается, умирает, но выступает только в качестве временной и одной из возможных модификаций проявления сущности, никогда с нею полностью не совпадает, представляя собой лишь *одну из многих форм* ее выражения.

¹ Ср.: *Essentia* // Философская энциклопедия. URL: [Dic academic/dic.nsf/enc_philosophy/1548/ESSENTIA](http://dic.academic/dic.nsf/enc_philosophy/1548/ESSENTIA) (дата обращения: 12.01.2026).

² См.: Философский энциклопедический словарь. С. 632–633.

³ Гегель Г. В. Ф. Наука логики. В 3-х т. Т. 2. Книга вторая. Учение о сущности. М.: Мысль, 1971. С. 70.

Отсюда вытекает неразрывная диалектическая связь явления и сущности: явление представляет собой внешнюю форму выражения (проявления) сущности, которая, в свою очередь, как его внутренняя субстанция может быть раскрыта исключительно в явлении. Следовательно, форма всегда существенна, а сущность – сформирована¹. Соотношение между ними – это отношение внешнего и внутреннего – формы и основного содержания явления, где оба они составляют изначальное единство, выраженное в понятии². Однако такое единство явления и сущности не означает их совпадения, тождества. «Если бы форма проявления и сущность вещей непосредственно совпадали, – писал К. Маркс, – то всякая наука была бы излишня...»³. «Сущность – это внутренняя субстанция в противоположность внешним ее выражениям, обобщенным в понятии явления»⁴. «Явление есть поэтому прежде всего сущность в ее существовании; сущность наличествует в нем непосредственно»⁵. Она пребывает в *цели явления как условия его происхождения* или тесно спаяна с ним, выступая последней, конечной причиной существования явления и его понятия, что, ссылаясь на Лейбница, хорошо показал Гегель⁶. Условие и сущность (или цель и основание) явления представляют собой существенное единство, взаимно предполагая друг друга⁷. Как конечную причину бытия трактовал цель и Аристотель⁸. Но само бытие явления как определенный порядок событий и действий, в который оно вовлечено, представляет собой процесс раскрытия его сущности, ее становление⁹, и поскольку

¹ См.: Ленин В. И. Философские тетради // Полное собрание сочинений. Т. 29. М.: Издательство политической литературы, 1969. С. 129.

² См.: Гегель Г. В. Ф. Наука логики. В 3 т. Т. 2. М.: Мысль, 1971. С. 164–170.

³ Маркс К. Капитал. Том третий. Процесс капиталистического производства, взятый в целом. Ч. 2 // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Т. 25, ч. 2. М.: Издательство политической литературы, 1962. С. 384.

⁴ Керимов Д. А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М.: Изд-во СГА, 2003. С. 154.

⁵ Гегель Г. В. Ф. Наука логики. С. 134.

⁶ Там же. С. 73.

⁷ Там же. С. 104–105.

⁸ См.: Аристотель. Метафизика // Сочинения: в 4 т. Т. 1. М.: Мысль, 1975. С. 96–97.

⁹ Гегель Г. В. Ф. Наука логики. С. 103.

«сущность только в том и состоит, чтобы быть тем, что выявляет себя»¹, то это предполагает переход одной определенности или формы бытия в другую, где сама постоянно изменяющаяся сфера бытия служит условием этого становления (выявления), а следовательно, истина наличного бытия состоит в том, что оно само есть условие раскрытия всех потенциальных возможностей сущности, достигаемых ее собственным развитием в формальных рамках явления.

Явление оказывается богаче сущности, включая в себя не только свою сущность как собственные необходимые, постоянные и неизменные элементы, качественные характеристики, *цели и закономерности* своего возникновения, существования и развития, внутренние связи своих элементов, но и свои внешние выражения и связи, особенные черты современного этапа своего существования, всевозможные случайные признаки, обнаруживая тем самым в себе нечто динамичное, неустойчивое и изменчивое, включая промежуточные объективированные результаты бытия (этапы своей исторической судьбы). Другими словами, кроме невидимой сущности, составляющей высший смысл существования явления, само оно включает в себя *материю* – вещество, из которого состоит явление; *форму* как способ организации материи, ее упорядоченную структуру; *содержание* как порядок связи, взаимодействия структурных элементов между собой, а также с внешней средой, обуславливающий их развитие и позволяющий рассматривать содержание явления как процесс.

Явление всегда динамично, изменчиво, тогда как сущность образует нечто постоянное, сохраняющееся в явлении при всех возможных вариациях его внешних проявлений. Будучи постоянной и устойчивой по отношению к явлению, сущность, исходя из учения диалектического материализма, также подвержена изменению². Однако, согласно метафизической доктрине, за каждой вещью или явлением проявленного мира с необходимостью присутствует

¹ Гегель Г. В. Ф. Наука логики. С. 170.

² См.: Ленин В. И. Философские тетради. С. 227.

непроявленный и неизменный первопринцип, составляющий истинную сущность предмета¹.

Поэтому изменение сущности может быть рассмотрено здесь как процесс ее творческого самораскрытия посредством предельной реализации всех присущих ей возможностей, в чем заключается *идея явления* как своего совершенного состояния (образа), которое есть одновременно и возвращение явления к сущности, и сущности к себе самой, к своему последнему основанию, «чистому» бытию. *Понятие идеи выражает имманентные явлению цели*, согласно которым оно развивается, а также проекции и пределы этого развития. Поэтому основным содержательным элементом понятия идеи какого-либо предмета или явления объективного мира являются цели его происхождения и существования, объективно достижимые и венчающие весь процесс его развития².

Примерно таким же образом происходит и процесс познания предметов объективного мира, в котором человеческая мысль «бесконечно углубляется от явления к сущности, от сущности первого, так сказать, порядка к сущности второго порядка и так без конца, вплоть до самой основы явления, под которой понимается наиболее глубокий момент сущности»³. Поэтому постижение сущности явлений составляет основную задачу науки⁴. Сама же сущность раскрывается посредством жизненного назначения явления, каковым выступает *конечная цель* его существования, выявляемая в процессе его бытия⁵.

Цель – это назначение явления, «то, ради чего» оно существует⁶. Учение о цели и целесообразности существования и развития природных и общественных явлений получило в науке название телеологии (от греч. «телос», «телеос» – результат, цель и «логос» – слово, учение). Ее основы были заложены Аристотелем, развиты в Новое

¹ См.: Генон Р. Символика креста. М.: Прогресс-Традиция, 2004. С. 49–51; Дугин А. Г. Пути Абсолюта / А. Г. Дугин. Абсолютная Родина. Пути Абсолюта. Метафизика Благой Вести. Мистерии Евразии. М.: АРКТОГЕЯ-центр, 1999. С. 12–16.

² Философский энциклопедический словарь. С. 207.

³ Ленин В. И. Философские тетради. С. 227.

⁴ Философский энциклопедический словарь. С. 638.

⁵ См.: Аристотель. Метафизика. С. 96–97; 157.

⁶ Там же. С. 96.

Время Лейбницем и получили свое последовательное воплощение в учениях Шеллинга и Гегеля. Согласно этому учению все предметы и явления объективного мира содержат в себе потенциальную, внутренне присущую им цель их существования, которую они стремятся реализовать в процессе своего развития. Сама такая цель рассматривается в телеологии как причина возникновения явления и достижения им своих потенциальных абсолютных возможностей¹.

§ 2. Государство как системное явление: единство его формы, содержания и сущности

Если исходить из учения о цели и целесообразности всех общественных явлений, то, на первый взгляд, определить сущность государства достаточно просто: для этого необходимо установить конечную цель его происхождения и развития. Это, однако, предполагает выяснение ответов как минимум на три вопроса: во-первых, что следует понимать под феноменом государства; во-вторых, каковы его материя, форма и содержание, поскольку все они заключают в себе многое от сущности государства, выступают ее проявлением; в-третьих, в чем заключается целевая причина возникновения и существования государства как некая высшая ценность, которой оно должно служить. Поэтому учение о сущности государства – это одновременно и концептуальное выявление тех социально значимых ценностей, которым призвано служить государство.

Определение целей государства в значительной степени зависит от того, что под ним понимается. Пониманием определяется объективный или субъективный характер целей. Если государство – это народ, общество, объединенное в целое верховной властью, то его цели и задачи – это цели и задачи самого народа, объективно вытекающие из его наличного бытия и смысла существования. Если государство – это власть, ее аппарат, то его цели определяются исключительно интересами властвующих, а основная масса населения оказывается только средством для реализации этих целей. Истории известно немало случаев, когда правящая элита превращалась

¹ Философский энциклопедический словарь. С. 645.

в замкнутое сословие (касту) и резко отдаляла свои сословные интересы от интересов общества и государства, раскалывая единую государственно организованную общность людей на враждующие классы. Из этой ситуации есть только два выхода: либо организация публичной власти, занятая удовлетворением своекорыстных интересов господствующего класса, перестает выполнять объективно имманентные ей функции и государство (а вслед за ним и народ) прекращает свое историческое существование, либо в этносоциальной субстанции государства находятся здоровые силы, которые революционным путем совершают акт ротации элиты, воссоздают единство народа и возвращают государство к жизни как продолжению существования государства в качестве исторического и геополитического субъекта.

При рассмотрении государства в качестве политически организованного общества, суверенной формы существования определенного народа, нации или цивилизации *материя государства* будет включать в себя следующие вещественные элементы:

а) *территориальный*, под которым понимается географический ареал его обитания, земля и почва, климат и природные ресурсы и т. д., то есть *вещающий ландшафт*, который является для государства непосредственным источником материальных ресурсов, используемых обществом посредством своих экономических, производственных и технологических механизмов в целях своего хозяйственного развития;

б) *этносоциальный*, под которым понимается этническая, социальная и профессиональная структура населения государства как его этносоциальный субстрат, приспособленный к жизни и ведению хозяйственной деятельности в настоящем географическом ареале, имеющемся в качестве месторазвития этого населения;

в) *экономический*, под которым понимается *система хозяйства государства*, его материальные ресурсы, хозяйствующие субъекты со своим определенным статусом, их средства производства, вся производственная структура и процесс производства и распределения материальных благ, социально-экономическая инфраструктура (образование, здравоохранение, энергетика, дороги, транспорт, связь, складские помещения и др.) и т. д.;

г) *политический*, под которым понимается *территориальная и институциональная организация государства, его политическая*

система, система власти и управления – государственные органы и учреждения, государственные служащие, депутаты, полиция, исполнительно-трудовые учреждения и т. д.;

д) *нормативный* – право, законодательство, моральные и религиозные нормы, обычаи и обыкновения, политические традиции, правоприменительная практика и т. д.

Все эти материальные элементы объединяются в политико-правовую целостность благодаря *государственной форме*. Материя в данном случае выступает как основа или субстрат формы. *Государственная форма*, в свою очередь, *сообщает* достаточно *рыхлой* территориальной, этносоциальной, экономической, нормативной *материи* вполне *оформленное устойчивое содержание*.

Содержание государства – это совокупность внутренних и внешних связей, отношений, процессов, образующих данный феномен. Его *форма* представляет собой определенный вариант выражения содержания, способ его существования, видимые атрибуты и признаки такого существования.

Содержание государственной жизни включает в себя *цели внутреннего и внешнего развития государства*, его перспективные и краткосрочные задачи, функции государства, его аппарата и его органов, механизм власти и управления общественной жизнью, политико-правовой порядок, различного рода связи между верховной властью и народом, государственным аппаратом и различными социальными и региональными общностями и коллективами, саму систему социальных отношений в государственно организованном обществе и его международные связи как форму реализации его суверенитета.

Государственная форма есть воплощение *идеи (совершенного образа)*, заключенной в содержании государства. *Понятие идеи* выражает имманентные явлению государства *цели*, согласно которым оно развивается, а также проекции и пределы этого развития. Форма есть отрицательный момент феномена государства, материя – положительный – в том смысле, что материя (содержание) не может выходить за пределы своей формы, если она хочет остаться верна своей идее, то есть самой собой, в нашем случае – обществом определенного образовавшего настоящее государство народа (цивилизации). Государственная форма сообщает содержанию устойчивость, не дает общественной материи «разбежаться», «растечься»

за свои нормативные пределы и тем самым вызвать собственную гибель. При этом развитие конкретного государства как поступательное движение сопровождается постоянным выяснением, обособлением свойственной ему политической формы, то есть становлением ее особых уникальных свойств, вызванным усложнением общественной жизни и сопровождающимся кристаллизацией, отвердением этой формы, в строгих рамках которой только и возможен расцвет хозяйства, культуры и всех других сфер общественной жизни. И наоборот, энтропия общества, разложение и упадок экономики, культуры, нравственности, аномия и т. д. – результат упрощения государственной формы, уподобление ее окружающим образцам, что на практике выражается в уничтожении особенностей, органически свойственных государствообразующему народу и его общественно-политической организации¹. Таким образом, понятие сущности государства включает в себя его необходимые и постоянные элементы, признаки и цели как содержательные, качественные компоненты самого феномена государства, взятого в развитии. Но быть познанной сущность государства может лишь вследствие раскрытия его идеи как гипотетической возможности достижения им своего совершенного состояния, в чем и заключается внутренне присущая государству цель, согласно которой оно развивается и которая выступает объективным пределом этого развития. Таким образом, на протяжении всего периода своего существования государство обладает некой константой, которая есть не что иное, как его идея и сущность, определяемые его целями и функциональным назначением. Поэтому основным сущностным моментом государства являются цели его происхождения и существования, объективно достижимые и венчающие весь процесс его развития.

Для выяснения действительной сущности государства необходимо учесть и использовать два обстоятельства методологического характера. Первое – это *необходимость подхода к государству как системному, целостному явлению, органическому единству* его сущности, материи, формы и содержания или же единству всех его

¹ Леонтьев К. Н. Византизм и славянство / К. Н. Леонтьев // Восток, Россия и Славянство: Философская и политическая публицистика. Духовная проза (1872–1891). М.: Республика, 1996. С. 129–130.

элементов (территории, народа, власти) и сторон жизни (социальной, экономической, политической, правовой, культурной, религиозной и т. д.). Можно назвать такой *метод исследования системно-органическим*. Второе обстоятельство заключается в адекватном подходе к самому *процессу познания* государства, в котором, как показывает диалектическое учение, человеческая мысль, бесконечно углубляясь, движется от лежащих на поверхности характеристик явлений к их сущности, от сущности первого порядка к сущности второго порядка и т. д. – без конца, вплоть до самой основы явления, под которой понимается наиболее глубокий момент сущности¹, то есть тот же неизменный метафизический первопринцип, составляющий истинную сущность предмета. Здесь диалектика смыкается с метафизикой, вытекает из нее, совсем не противореча ей, а дополняя ее. Именно такой подход был использован С. Н. Бабуриным, который выделил четыре уровня сущности государства: политический, классовый, общесоциальный и религиозный, предполагающий наличие в истории Божьего Промысла². При этом основоположников материалистической диалектики можно упрекнуть в том, что при анализе сущности государства сами они отошли от диалектического метода, так и не добравшись до ее наиболее глубокого момента, поскольку не выяснили, какой основополагающей ценности призвано служить государство, и не выявили его последнего основания.

§ 3. Сущность государства в различных политико-правовых концепциях

Различные религиозные, философские и политико-правовые концепции по-разному отвечают на вопрос о ценностях, которым призвано служить государство, а следовательно, и о целях, которые оно реализует в своей организации и деятельности. В свою очередь это означает, что они по-разному определяют и сущность государства.

¹ См.: Ленин В. И. Философские тетради. С. 227.

² См.: Бабурин С. Н. Сущность государства // Философия права. Курс лекций: учеб. пособие: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. М. Н. Марченко. М.: Проспект, 2013. С. 158–162.

В традиционных обществах древности и Средневековья господствовала религиозная доктрина, которая утверждала, что *земной* (имманентный) *мир – результат проявления трансцендентного* (божественного) мира, порождается им из себя и выступает фактическим продолжением Божественного Начала в земной реальности. Государство представляет собой этносоциальный коллектив, нормативно опирающийся на сложившуюся религиозную традицию культуры государствообразующего народа и рассматривается как концентрированное выражение и продолжение Божественного начала в политической организации общества. Из этого следует, что *сущность традиционного государства*, в соответствии с религиозными доктринами, заключается в *установлении гармоничного политико-правового порядка, соответствующего божественному космическому порядку Вселенной*, при котором социально-политическая иерархия на земле во главе с сувереном-монархом будет соответствовать божественной иерархии на небесах. Поэтому государь в религиозных традициях всегда обожествляется, организация верховной власти стремится к *теократии*, то есть форме правления, предполагающей, что светская и религиозная власть находятся в руках верховного правителя, а власть и управление обществом осуществляются на основе религиозных норм. Поэтому в практической плоскости *сущность государства сводится к верховной власти*, которая и выступает основным (а чаще всего – единственным) субъектом политической жизни. Верховной власти и государству отводится в религиозных традициях (что особенно ярко выражено в православном вероучении) как минимум функция удерживающего образования (по-гречески *катехона*), способного оградить человеческое общество от власти сына погибели (дьявола, антихриста), с утверждением и господством которого ассоциировались процессы хаоса, распада и дезинтеграции общества, деградации и нравственного разложения личности. Максимальной же целью традиционного государства (что опять же наиболее полно отражено в христианстве) было обеспечение обретения подданными «пространства спасения» – их вечной жизни в Царствии Небесном – путем правильной органи-

зации и деятельности государственной власти, направлявшей свой народ на праведный путь в земной жизни¹.

В коммунистическом (марксистско-ленинском) учении, которое в своем классическом виде сформировалось в начале XX в., в качестве основного субъекта исторического процесса выступают общественные классы, а главным двигателем прогресса в развитии общества – классовая борьба. Коммунистическая теория видит в государстве политическую организацию классового господства, машину диктатуры и угнетения одних общественных классов другими, орган, стоящий над обществом и выполняющий волю господствующего класса; аппарат по управлению делами общества в интересах экономически господствующего класса. Отсюда – *сущность государства, состоящая в его служении экономически господствующему классу, в выражении его политической воли, навязываемой всему обществу*. Однако тезис, выдвинутый К. Марксом в «Капитале», гласит, что кроме классовых функций государство как организация политической власти выполняет одновременно целый ряд общих дел, вытекающих из природы любого общества (управление и поддержание порядка) и отражающих интересы всех или большинства его членов². Данный тезис был развит в дальнейшем В. И. Лениным и советским государствоведением. СССР, а позднее и другие социалистические страны рассматривались на первом этапе своего существования как государства диктатуры пролетариата, основными функциями которых были подавление и уничтожение бывших эксплуататорских классов (дворянства и буржуазии) и строительство социалистического общества (как первой, низшей фазы коммунизма). На этой фазе происходит обобществление средств производства и установление демократического правления, предполагающего формальное (правовое) равенство всех членов общества, прежде всего, в отношении владения средствами

¹ См.: Библия: Книги священного писания Ветхого и Нового Завета. М.: Издательство Московской Патриархии, 1992. Рим. 13:1–7; 2 Фес. 2; Откр. 20:2–7; Величко А. М., протоиерей Тимофей Фетисов. Библейская философия права и власти. М.: Вече, 2016. 190 с.

² См.: Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. I. Кн. I. Процесс производства капитала // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Т. 23. М.: Госполитиздат, 1962. С. 342–346.

производства и, соответственно, равенство труда и заработной платы. Поэтому сущностное назначение социалистического государства заключалось не столько в подавлении эксплуататорских классов, сколько в построении бесклассового общества и переходе к «всенародному» (общенародному) государству, в котором уже должны были отсутствовать социальные классы, происходить постепенное отмирание государства, выполнившего свое целевое предназначение орудия построения бесклассового коммунистического общества с характерным отсутствием частной собственности, эксплуатации человека человеком, противоположности умственного и физического труда как одного из важнейших источников общественного неравенства; осуществлением полного социального и экономического равенства. В таком государстве все люди научатся управлять и в силу своей высокой сознательности будут добровольно исполнять общественные обязанности, без особого политического аппарата принуждения¹. Результатом становится построение всемирного коммунистического общества, где «вместе с всесторонним развитием индивидов вырастут и производительные силы и все источники общественного богатства польются полным потоком»², а «на место управления лицами становится управление вещами и руководство производственными процессами»³.

Однако с самых первых дней победы социалистической революции в России в октябре 1917 г. наблюдаются существенные расхождения между теорией построения государства нового типа и практикой реального государственного строительства, в котором достаточно скоро утвердились формы и методы, во многом совпадающие с теми, которые реализовывались прежними политико-правовыми институтами и учреждениями.

Поэтому взгляды лидера Коммунистической партии Советского Союза И. В. Сталина, ставшего после смерти В. И. Ленина в 1924 г. фактически главой советского государства, в значительной степени

¹ См.: Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 33: Государство и революция. М.: Издательство политической литературы, 1969. С. 91–102.

² Маркс К. Критика Готской программы // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Т. 19. М.: Издательство политической литературы, 1961. С. 20.

³ Энгельс Ф. Развитие социализма от утопии к науке // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Т. 19. М.: Издательство политической литературы, 1961. С. 225.

отличаются от классической марксистско-ленинской теории. Он творчески переосмыслил это учение и приспособил его основные положения к историческим условиям, в которых находилась Советская Россия в 20-х – 50-х гг. XX в. По сути, Сталин русифицировал коммунистическую доктрину. Еще в начале 20-х гг. он выдвинул идею о возможности построить социализм в СССР – не дожидаясь революции в более развитых странах Запада¹ (что противоречило классическим постулатам марксизма-ленинизма) – на основе создания в кратчайшие сроки его базисных основ путем одновременного проведения индустриализации промышленности, коллективизации сельского хозяйства и культурной революции, дающей возможность подготовить патриотические кадры специалистов и управленцев из широких народных масс. Идея, в которой произошел синтез учения марксизма-ленинизма с традициями русской державности, стала основой сталинской теории построения сильного суверенного социалистического государства. Это был проект опережающего, инновационного преобразования общества, где решающая роль принадлежит государству и его верховной власти, которую Сталин считал необходимым рычагом преобразований².

В конце 20-х гг. он выдвинул тезис об обострении классовой борьбы по мере продвижения страны к социализму³, получивший свое развернутое обоснование в конце 30-х гг.⁴ Представлялось необходимым сохранение и укрепление государства и государственного аппарата. В отчетном докладе на XVIII съезде ВКП(б) (1939 г.) И. В. Сталин выразил твердую уверенность в этом. Он объявил взгляды Энгельса и Ленина, связанные с идеей отмирания государ-

¹ См.: Сталин И. В. Октябрьская революция и тактика русских коммунистов // Сочинения. Т. 6. М.: Госполитиздат, 1947. С. 395–401.

² См.: Сталин И. В. Беседа с английским писателем Г. Д. Уэллсом 23 июля 1934 года // Сочинения. Т. 14 (март 1934 – июнь 1941). Тверь: Информационно-издательский центр «Союз», 2007. С. 27.

³ См.: Сталин И. В. Об индустриализации и хлебной проблеме. Речь на Пленуме ЦК ВКП(б) 9 июля 1928 г. // Сочинения. Т. 11. М.: Госполитиздат, 1949. С. 171–172.

⁴ См.: Сталин И. В. О недостатках партийной работы и мерах ликвидации троцкистских и иных двурушников. Доклад на Пленуме ЦК ВКП(б) 5 марта 1937 г. // Сочинения. Т. 14 (март 1934 – июнь 1941). Тверь: Информационно-издательский центр «Союз», 2007. С. 209.

ства, не имеющими отношения к фактическому положению дел в СССР, указав, что эта формула была основана ими на уверенности в победе социализма в мировом масштабе, а значит, вопрос о защите социалистического государства от враждебного капиталистического окружения не мог встать перед ними в принципе¹. Сталин также признал возможность построения коммунизма в отдельно взятой стране даже во враждебном капиталистическом окружении². Таким образом, согласно его представлениям, «коммунизм» вполне сочетаем с сильным государством, противостоящим геополитическим противникам. Подобные выводы не соответствовали постулатам марксизма-ленинизма, предполагавшим полное отмирание государства в коммунистическом обществе. *Сущность социалистического государства, по Сталину, заключается в обеспечении внешнего суверенитета страны при сохранении цивилизационной идентичности и самобытности народов Советского Союза в соединении со стремлением к преобразению всей общественной жизни на принципах социально-экономического равенства, социальной справедливости и «солидаризационного развития человечества»³.*

Политическая теория либерализма возникла раньше коммунистических теорий (конец XVII – начало XIX вв.). Она ведет свою интеллектуальную родословную от идеолога «славной революции» в Англии Дж. Локка, философов французского Просвещения, отцов-основателей США. *Главной ценностью в учении либерализма является свобода, а основным историческим субъектом, в интересах которого осуществляется историческое развитие, выступает отдельный человек – индивидуум, освобождающийся, по мере развития буржуазного общества, от всех форм коллективной идентичности: религиозной, расовой, национальной, государственной, семейной, и – в итоге – гендерной. Концептуальной основой либера-*

¹ См.: Сталин И. В. О недостатках партийной работы и мерах ликвидации троцкистских и иных двурушников. Доклад на Пленуме ЦК ВКП(б) 5 марта 1937 г. // Сочинения. Т. 14 (март 1934 – июнь 1941). Тверь: Информационно-издательский центр «Союз», 2007. С. 430–438.

² Там же. С. 438.

³ Багдасарян В. Э. История общественно-политической мысли в России: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2020. С. 151.

лизма выступает теория прав человека, определяющим из которых является право частной собственности. В соответствии с этими ценностями *основная цель и назначение либерально-демократического государства* (других форм государственности либералы не признают, считая их не соответствующими критериям экономической эффективности, демократичности и гарантированности прав личности) *заключается в обеспечении прав и свобод человека, развитии свободного рынка и институтов гражданского общества*. В теории либерализма государство не имеет самостоятельной ценности, ею обладают только отдельные лица (главным образом – собственники, что уже практически не скрывается), а государство выступает как организация, лишь *обеспечивающая* их естественные права и потребности и играющая по отношению к ним служебную, подчиненную роль. Поэтому его форма и содержание могут и даже должны легко меняться в зависимости от сиюминутных потребностей и интересов образовавших его лиц. При таком подходе государство не может иметь авторитета в самом себе. Авторитетом его наделяют лишь граждане, которые в силу свободного соглашения (общественного договора) учреждают над собой организацию власти – государство, которое выступает как своего рода коммерческая корпорация и теоретически всегда подлежит упразднению или реформатированию в случае несоблюдения условий контракта.

В современной версии либерализма развитие либерально-демократической государственности, к которой должны перейти все страны и народы, в итоге приводит к их смешению и *образованию планетарного гражданского общества*, в котором исчезнут религиозные, этнические, национальные и культурные границы, с мировым правительством во главе или без него (здесь существуют различные версии)¹. В последние два столетия западная элита постепенно трансформировала идеологию либерализма и практику строительства либерально-демократической государственности в теорию экономической глобализации и практику построения одно-

¹ См., например: Аттали Ж. Краткая история будущего. СПб.: Питер, 2014. 285 с.; Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия. М.: Прогресс-Традиция: Территория будущего, 2007. 459 с.; Хардт М., Негри А. Империя. М.: Праксис, 2004. 434 с.

полярного мира с единым центром власти и управления, с посткапиталистическим общественным строем, основанным на монопольном господстве глобальной олигархии и внеэкономическом распределении ресурсов, информации и всех остальных благ. Таким строем, где «обеспеченное существование на планете может быть гарантировано только для миллиарда человек из наиболее преуспевающих стран, в то время как всем остальным странам уготована жалкая участь сырьевых придатков и поставщиков дешевого человеческого материала для обслуживания интересов транснационального капитала»¹ (концепция так называемого «золотого миллиарда»).

В этом своем аспекте либерализм во многом совпадает с марксистской утопией отмирания государства. Однако если марксизм связывал такое отмирание с пролетарской революцией и построением коммунистического общества, то современный либерализм связывает его с экономической глобализацией и переходом к постиндустриальному обществу. Если коммунистическое общество должно было стать обществом социальной справедливости, то новый постлиберальный порядок весьма напоминает кастово-жреческую организацию восточной деспотии древности в ее постсовременном виде – деспотии, осуществляющей свое господство посредством применения высоких наукоемких информационно-когнитивных технологий.

§ 4. Сущность государства как политической формы народной жизни: телеологический подход

По существу и социалистическое, и либерально-буржуазное учение о сущности государства отличается идеологический характер. В их основе находится стремление доказать преимущество определенного устройства государства и общества по отношению к политическим и идеологическим конкурентам и противникам, а не поиск объективной природы государства как социально-политического организма, предполагающий *необходимость подхода к государству как к системному, целостному явлению, органическому синтезу его*

¹ Глазьев С. Ю. Геноцид. М.: ТЕРРА, 1998. С. 136–137.

сущности, материи, формы и содержания, нераздельному единству всех его элементов (территории, народа, власти) и сторон жизни (социальной, экономической, политической, правовой, культурной, религиозной и т. д.). Хотя, на наш взгляд, именно И. В. Сталин (возможно, чисто практически и интуитивно) как строитель государства, выдающийся организатор-управленец наиболее близко из всех мыслителей прошлого подошел к осознанию целевой (телеологической) природы государства.

Только при неглубоком осмыслении секуляризированным эгоистическим сознанием, для которого личное «я» есть мера всех вещей, может показаться, что государство создается для блага каждого конкретного человека, обеспечения его прав, свобод и интересов. Если и можно увидеть в этом какую-то грань сущности государства, то эту грань, и то лишь чисто логически (но не субстанционально и исторически), следует рассматривать только как *сущность первого порядка – индивидуально-антропологическую*.

Человек – это существо исключительно общественное, всегда существующее в конкретной среде семьи, трудового коллектива, населенного пункта, нации и т. д., раскрывающее свои качества и способности только в отношениях с другими людьми. Общественное является для него естественной и, по сути, единственной средой его бытия. Но основной формой существования общества является государство, реализующее его политическую интеграцию и обеспечивающее единство всех его разнородных элементов и сторон жизни. Его бытие есть особого рода коллективная жизнедеятельность составляющих его людей. Поэтому государство не может ставить своей целью достижение частных интересов и частного блага. Цель государства, как подчеркивают многие исследователи (начиная с Платона, Аристотеля и Конфуция и заканчивая целым рядом современных авторов), – общая, а не частная – это достижение общего блага, которое заключается в обеспечении общего, публичного интереса всех граждан, интересов общественного целого против угрожающих им частных интересов. Этот осознанный публичный интерес включает в себя также целый ряд частных и групповых интересов, которые невозможно реализовать, не удовлетворив общий. И заключается он в обеспечении *единства, упорядоченности, целостности, устойчивости и самом существовании, воспроизводстве и развитии государственно организованного об-*

щества и составляющего его народа. Исходя из того, что всякое иное, кроме чисто логического, обособление человека от общества невозможно, антропологическая, чисто человеческая сущность государства плавно переходит в *онтологическую*, которая выступает как *сущность второго порядка*. Коротко ее можно определить следующим образом: *государство есть наиболее высокая, развитая форма жизни определенного народа, существования его общества.* И в этом своем качестве государство включает в себя все сферы его жизнедеятельности – политику, хозяйство, культуру, всю общественную жизнь, а также отчасти географическую и биосферную среду¹. Оно *обеспечивает политическое единство и правовой порядок для этнически, социально и конфессионально дифференцированного общества*, поскольку внешнее существование государства, его бытие вовне, в международных отношениях, происходит в форме нерасчлененного суверенного политического единства.

Однако, выступая таким образом на международной арене, по своей внутренней социально-политической структуре и первоначальной природе государство остается организацией сословно-классовой, обеспечивающей господство одних групп и слоев населения над другими и выражающей материальные интересы сильнейших. Необходимо иметь в виду, что исторически каждое конкретное государство создавалось для осуществления господства организованного меньшинства над неорганизованным большинством в целях экономической эксплуатации последнего и выступало прежде всего как организация социального принуждения. Причем очень часто господство утверждалось в результате порабощения одними этносами других, и лишь впоследствии социальное развитие приводило к национальному слиянию и формированию единого государствообразующего народа. Но и он имел всегда иерархическую структуру, в которой руководящая роль принадлежала политико-административной и хозяйственной элите, политически и / или экономически господствующим классам, осуществляющим государственную власть и управление, в первую очередь исходя из своих социально-экономических интересов. В этом находит свое проявление *сословно-*

¹ См.: Челлен Р. Государство как форма жизни. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. С. 85–93.

классовый характер государства, служащий выражением его внутренней, *социальной сущности*, которую можно обозначить как *сущность третьего порядка*. В указанном аспекте буржуазное либерально-демократическое и социалистическое общенародное государства ничем не отличались от всех других: первое проводило государственную политику в интересах экономически господствующего класса крупных собственников; второе сформировало в кратчайшие сроки после победы рабоче-крестьянской революции новый господствующий класс – партийно-административную номенклатуру.

Отсюда вытекает, что социальная иерархия является необходимым атрибутом государственно организованного общества, отвечая на процессы энтропии и разложения в нем, возвращая его к состоянию устойчивости и равновесия. В то же время она вызывает социальные противоречия и классовую борьбу в обществе. Поэтому основной задачей внутренней политики верховной власти государства является примирение социальных классов, *достижение согласия и солидарности в отношениях различных слоев населения на основе принципа социальной справедливости*, сохранение и укрепление политического единства и целостности государства как суверенного субъекта международных отношений. Это предполагает наиболее полное согласованное существование, сочетание и развитие всех элементов и частей государства, приведение их к высшему гармоничному единству в составе целого. В стремлении к такой интеграционной гармонии заключается внутренняя *идеальная (метафизическая) цель государства*, включающая в себя и мир, и свободу, и порядок, и общее благо как *высшее осуществление справедливости и правды на земле*.

Однако установление справедливого порядка социальных отношений в государстве может быть основано лишь на *определённом национальном идеале*, то есть вполне *конкретных социально-нравственных ценностях*, свойственных именно данному государствообразующему народу, сохраняющих свою значимость и духовную преемственность в его жизни на протяжении многих поколений. Эти ценности неизменно проявляют себя в политических и правовых институтах, формах государственной организации, могущих иметь между собой на отдельных этапах исторического развития значительные внешние различия. Реальная действенность таких

идеалов определяется только тем, что *государство служит базовым ценностям государствообразующего народа и утверждает себя как организация, созданная для их осуществления*. В этом заключается еще один уровень сущности государства – *национально-культурный (цивилизационный)*. Процессы реформирования и модернизации государства ни в коем случае не должны затрагивать базовые ценности государствообразующего народа, выраженные в его национальном идеале. Такие ценности представляют собой «центральную зону» культуры всякого государственно организованного общества и содержат в свернутом, обобщенном виде все его традиции, символы, верования, упорядочивают их, определяя тем самым природу сакрального в обществе. Они имеют общесоциальное значение. Только их наличие делает возможным само существование и воспроизводство нации и государства¹. Более того, формирование государствообразующего народа и его политическое отделение от других наций происходят исключительно посредством утверждения собственного национального, нравственного и политико-правового идеала, который является зеркалом национальной идентичности народа, консолидирующим и скрепляющим началом. Утрачивается национальный идеал – разделяется народ, перекраиваются границы, разрушается государство. Таким образом, сохранение и воспроизводство национального идеала одновременно есть и гарантия стабильности, и условие проведения модернизации в необходимых случаях.

Справедливый порядок и строй народной жизни составляют идеальную внутреннюю политическую сущность государства и подлинное содержание государственной деятельности. Однако никакое государство не пребывает в мире в одиночестве, и вопрос о его настоящем и будущем существовании всегда решается соотношением его сил с силами других государств на международной арене, а не на основе собственной (внутренней) упорядоченности. Поэтому кроме внутренней цели любое здоровое и сильное государство имеет и свою *внешнюю цель*, связанную с его положением среди других

¹ См.: Лурье С. В. Историческая этнология. М.: Аспект-Пресс, 1998. С.183–184; Поляков А. В. Общая теория права. Феноменолого-коммуникативный подход: курс лекций. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 310–312.

политических сообществ. Эта цель заключается в обеспечении *самостоятельного и независимого существования государствообразующего народа (нации), его внешней свободы относительно других наций и народов*. При этом данный народ посредством национальной идеологии – политической мифологии, религиозной или / и правовой доктрины, вырабатываемых на основе общих идеалов и ценностей, – сам определяет, в чем заключаются его свобода, самостоятельность и независимость, их конкретное содержание, не всегда, может быть, ясно осознаваемые, но всегда очень остро ощущаемые. *Эта цель состоит в стремлении обладать геополитическим могуществом, внешней мощью, что является верховным законом бытия всякого не столько юридически, сколько фактически суверенного государства. Фактический полный внешний суверенитет (внешняя независимость и самостоятельность) составляет идеальную внешнюю цель и геополитическую (внешнеполитическую) сущность государства.*

Внутренние и внешние идеальные (метафизические) цели государства тесно взаимосвязаны. *Самостоятельное и независимое существование государства невозможно без реализации в общественной жизни базовых ценностей образующего его народа, выраженной в организации хотя бы минимально справедливого политико-правового порядка во всех сферах его жизни – экономической, социальной, духовной, культурной и т. д.* При этом внутренняя упорядоченность собственного строя жизни выступает средством обеспечения основной внешней цели государства и наоборот. Реализация социально-нравственного идеала предполагает внешнюю самостоятельность, независимость и наличие государственной мощи как гарантий построения справедливо организованного общества, и все вместе это обеспечивает *существование, воспроизводство, благополучие и процветание государствообразующего народа*. Из целей государства вытекает содержание внешних и внутренних функций, задач и направлений деятельности государства, его аппарата и органов, посредством которых они объективируются и реализуются на практике вместе со своей внутренней организацией и системой внешних связей.

Таким образом, именно *в идее полного фактического суверенитета заключается метафизическая (постоянная и неизменная) сущность государства*, включающая в себя все его остальные сущ-

ности. Без стремления к ее реализации этносоциальный субстрат государства, государствообразующий народ не сможет достичь политико-правового единства, обеспечить наличие и сохранность своего государственного статуса, гарантировать внутреннюю упорядоченность, справедливый мир и согласие, создать условия для обретения необходимой внешней мощи и культурного роста, а следовательно – обеспечить свое выживание, воспроизводство и развитие, то есть само существование государства как идеальной политической сущности.

Суверенитет есть тот элемент содержания и та сторона формы государства, что придает ему как явлению бытие, ведет его по пути самоопределения и достижения наиболее полной степени самодостаточности во всех отраслях и сферах жизнедеятельности. Он никоим образом неотделим от государства, которое, лишившись его или хотя бы стремления к нему, перестает быть государством. Поэтому государство и суверенитет, взятые в своих потенциально имманентных целях и возможностях существования, суть синонимы.

Литература

1. Агамбен, Дж. Царство и Слава. К теологической генеалогии экономики и управления / Дж. Агамбен. – Москва ; Санкт-Петербург : Изд-во Института Гайдара : Факультет свободных искусств и наук СПбГУ, 2019. – 552 с.
2. Алексеев, Н. Н. Идея государства : учеб. пособие / Н. Н. Алексеев. – Санкт-Петербург : МВД России. С.-Петерб. ун-т [и др.], 2001. – 359 с.
3. Бабурин, С. Н. Сущность государства // Философия права. Курс лекций : учеб. пособие: в 2 т. Т. 1 / С. Н. Бабурин; отв. ред. М. Н. Марченко. – Москва : Проспект, 2013. – С. 153–177.
4. Величко, А. М. Библейская философия права и власти / А. М. Величко, протоиер. Тимофей Фетисов. – Москва : Вече, 2016. – 192 с.
5. Гегель, Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель. – Москва : Мысль, 1990. – 524 с.
6. Голубева, Е. Д. К вопросу о понятии и сущности социального государства / Е. Д. Голубева // Молодой ученый. – 2023. – № 13 (460). – С. 238–241.

7. Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества: Древний мир. Средневековье. Новое время / Н. И. Грачев. – Москва : ЛЕНАНД, 2018. – 336 с.
8. Грачев, Н. И. Сущность государства / Н. И. Грачев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 4 (117). – С. 11–24.
9. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. – 752 с.
10. Исаев, И. А. Топос и номос: пространства правопорядков / И. А. Исаев. – Москва : Норма, 2007. – 416 с.
11. Лапшин, К. Н. К современной дискуссии о теории государства / К. Н. Лапшин // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 1. – С. 165–170.
12. Ленин, В. И. Полное собрание сочинений. Т. 33 : Государство и революция / В. И. Ленин. – Москва : Издательство политической литературы, 1969. – С. 1–120.
13. Любашиц, В. Я. Эволюция государства: историческая динамика и теоретическая модель : монография / В. Я. Любашиц, Н. В. Разуваев. – Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2017. – С. 5–33.
14. Поздняков, Э. А. Философия государства и права / Э. А. Поздняков. – Москва : Весь Мир, 2016. – 339 с.
15. Филина, Н. В. К вопросу о сущности государства / Н. В. Филина, Н. В. Волкова // Образование и право. – 2024. – № 8. – С. 174–176.
16. Челлен, Р. Государство как форма жизни / Р. Челлен. – Москва : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. – 319 с.
17. Чернявский, А. Г. Современное значение понимания сущности и идеи государства / А. Г. Чернявский, Н. А. Синяева // Государство и право. – 2021. – № 12. – С. 109–117.

ГЛАВА IV. ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

§ 1. Понятие функций государства

Современное понятие и классификация функций государства сложились и прочно утвердились в отечественной теории государства и права в 60–70-е гг. прошлого столетия. Несмотря на некоторые незначительные расхождения в подходах к определению понятия функций государства, их классификации, содержанию и т. п., в общем и главном взгляды практически всех авторов, внесших определенный вклад в научную разработку их проблематики, практически совпадали. Под функциями государства обычно понимаются основные направления его деятельности, которые выражают его социальную сущность и определяются целями и задачами, стоящими перед ним на определенных исторических этапах развития общества¹. Несмотря на множественность критериев (оснований), по которым проводилась классификация государственных функций, их деление (на основные и неосновные, постоянные и временные, внешние и внутренние, общесоциальные и классовые) основывалось и до настоящего времени основывается на отдельных сферах жизнедеятельности общества, выступающих в качестве объектов управляющего воздействия государственного механизма. Между тем на словах и в советской и современной литературе критикуется как необоснованное смешение функций государства с функциями государственного аппарата (механизма) и его органов², тогда как ни в одной из работ, посвященных функциям государства, их раз-

¹ См., например: Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. С. 190–191; Каск Л. И. Функции и структура государства. Л.: Изд-во ЛГУ, 1969. С. 9.; Марченко М. Н. Проблемы общей теории государства и права: учебник: в 2 т. Т. 1. Государство. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 259; Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. М.: Юрид. лит., 1970. С. 7.

² См.: Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. С. 216–217; Марченко М. Н. Проблемы общей теории государства и права. С. 261.

межевание с функциями государственного аппарата, его органов произведено не было и об их функциях ничего отдельно не сказано.

Это далеко не случайно. По существу, и марксизм-ленинизм, выступавший господствующей идеологией в СССР, и сменившая его в этом качестве и фактически остающаяся до сих пор таковой буржуазная либерально-демократическая правовая теория рассматривают государство лишь в его узком значении – как организацию публичной политической власти, ее аппарат, механизм, управляющий делами общества. При таком подходе вполне естественно, что функции государства и функции государственного аппарата как его управляющей подсистемы фактически отождествляются.

Сам концептуальный подход, рассматривающий государство как некий орган общества, механизм или аппарат, предназначенный для управления им, является, на наш взгляд, серьезной методологической ошибкой. Государство на протяжении всей истории являлось и является наиболее высокой, развитой формой существования человеческого общества. И в этом своем качестве оно включает в себя все сферы жизнедеятельности определенного народа, сформировавшего его: политику, право и правовой порядок, обычаи и духовно-нравственные ценности, хозяйство, культуру, общественную жизнь, а также отчасти – географическую и биосферную среду¹. О том, что государство есть единый с обществом социокультурный феномен, «институционализированная форма его этнических и социокультурных особенностей»², свидетельствуют существующие теории его элементов (территории, народа, публичной власти) и признаков (территориальной организации населения, публичной власти, суверенитета, правовой системы, налогов и казны).

Исследование государства, отдельных его элементов, признаков, форм, типов, функций и т. д. давно уже нуждается в системном подходе, при реализации которого объект изучения рассматривается как большая и сложная система и одновременно как элемент более общей системы, имеющий выход (цель), вход (ресурсы, источники и основания возникновения и существования), связь с внешней

¹ См.: Поздняков Э. А. Указ. соч. С. 39; Челлен Р. Указ. соч. С. 85–93.

² Поляков А. В. Указ. соч. С. 521.

средой и обратную связь со своими структурными элементами¹. Необходимо признание за государством качества органической целостности, подход к нему как к системе народной жизни, организованной на началах определенного порядка, откуда, собственно, и вытекает, что «всякое иное, кроме чисто логического, обособление государства от общества невозможно»².

Являясь формами существования политически организованных этносоциальных систем (исторических обществ различных стран и народов), государства, в свою очередь, также составляют систему – мировое сообщество. Тем более, что, начиная с порога Нового времени, их новая форма – национальное государство – возникла и развивалась совсем не изолированно, а как элемент единой капиталистической «мир-системы», которая изначально складывалась как явление глобальное³. О системе в данном случае можно говорить, поскольку между государствами существуют взаимодействие и взаимозависимость, так что решения, принимаемые одними, влияют и на всех остальных. Тем не менее взаимозависимость не отменяет факта постоянной борьбы государств за ресурсы, гегемонию, отстаивание национальных интересов и продвижение на международной арене собственных социокультурных ценностей. Результатом этой борьбы стал системный кризис капиталистической «мир-системы», ставший закономерным следствием процессов глобализации, распада СССР, окончания так называемой третьей волны демократизации, превратившей многие государства в административно-экономические комплексы, обслуживающие интересы ТНК (транснациональных корпораций), а международные организации (ООН, МВФ, ВТО, НАТО и др.) – в инструменты внешней политики США. В качестве пути выхода из сложившейся ситуации, преодоления острейших противоречий внутри мирового сообщества адептами «нового мирового порядка» предлагается реализация

¹ См.: Агошкова Е. Б., Ахлибининский Б. В. Эволюция понятия системы // Вопросы философии. 1998. № 7. С. 170–179; Черногор С. А. Введение в синергологию и сложные системы моделирования. М.: Наука, 2008. С. 34–40.

² Еллинек Г. Указ. соч. С. 123.

³ См.: Валлерстайн И. Мир-система Модерна I. Капиталистическое сельское хозяйство и истоки европейского мира-экономики в XVI веке. М.: Ун-т Дмитрия Пожарского: Русский фонд содействия образованию и науке, 2016. С. 43–44.

принципов глобального суверенитета, создание мирового государства и мирового правительства, планетарных систем налогообложения, политики, юстиции, всеобъемлющего контроля за финансовыми рынками, введение мировой валюты. По сути дела, речь идет о создании гиперимперии, развитие которой, по мнению Ж. Аттали – одного из идеологов политической глобализации, должно привести – через долгий процесс разрушения государств – к гипердемократии¹. Не вызывает сомнения, что в указанной версии нового империализма уничтожению подвергнется цивилизационно-культурная идентичность подавляющего большинства наций и народов, которая на самом деле тождественна их существованию.

Нужно абсолютно четко представлять в этой связи, что государство – это форма жизнедеятельности государствообразующего народа, то есть политическая организация (система) его общества. И если принять за основу органически-системный подход, то становится невозможным рассматривать функции государства как направления его деятельности. Во-первых, потому, что понятие «направление» означает намеченную кем-то линию движения или путь развития, то есть «страдает» абсолютизацией субъективного фактора, что как раз характерно для определения функций государственного аппарата. Во-вторых, в указанном контексте понятие «направление» имплицитно выступает как синоним целей и задач деятельности (чьих – не совсем понятно, по-видимому, того же самого государственного аппарата). Между тем эти значения функций отвергаются подавляющим большинством авторов. Хотя цели и задачи присутствуют почти во всех определениях государственных функций, но лишь как рациональные основания, мыслимые конструктивные модели, на основе которых формулируются и определяются направления деятельности государственного аппарата и его органов. Поэтому рассмотрение государства как органической социально-политической системы предполагает понимание его функций как закономерно возникающих, объективно существующих, постоянно воспроизводящихся (устойчивых), политически значимых коллективных действий – *социально-политических процессов*,

¹ См.: Аттали Ж. Указ. соч. С. 167–265.

в которые вовлечены как государственные, так и негосударственные структуры.

Слово «функция» в переводе с латыни буквально означает «исполнение», «совершение», следовательно, изначально оно имеет значение незавершенной, но достигшей какого-то промежуточного положительного результата или прошедшей какие-то этапы деятельности. Иными словами, функция – это:

а) продолжающаяся деятельность или процесс;

б) такой процесс, который имеет определенные промежуточные позитивные последствия (результаты) для функционирующего организма или системы;

в) процесс, являющийся необходимым условием существования организма (системы), его насущной потребностью.

Один из основоположников теории систем – Л. фон Берталанфи – определил функции как «жизненные или органические процессы, рассматриваемые с точки зрения того, какой вклад они вносят в сохранение организма»¹. Может показаться, что применительно к государству такой подход «отдает» биологизмом, однако «развитие естественных наук... в последнее время создало основу для нового взгляда на функционирование и развитие государства не только как политико-правового, социального, но и природного феномена»². Тем более что от указанного выше понятия функций мало чем отличается определение функции социального института, данное известным отечественным социологом А. Г. Здравомысловым: под функцией социального института он понимает роль, выполняемую этим институтом относительно потребностей общественной системы более высокого уровня³. В данном случае функция как исполнение социально значимой роли также предстает в качестве жизненно важного процесса деятельности определенного социального субъекта. Этот процесс не завершен, да и не может быть завершен, пока сам этот субъект (система) кардинальным образом не поменяет свои

¹ Цит. по: Мертон Р. К. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль: тексты / под ред. В. И. Добренькова. М.: Изд-во МГУ, 1994. С. 382.

² Пономарева И. П. Научная новизна в государственном праве: иллюзия или реальность? // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2 (7). С. 104.

³ См.: Философский энциклопедический словарь. С. 719.

параметры или окончательно не исчерпает свой потенциал, поскольку процесс функционирования любой системы или организма находится в состоянии постоянного свершения и имеет четко зафиксированные «наблюдаемые последствия»¹, способствующие выживанию системы (организма) и воспроизводству ее в окружающей среде.

Представляя собой по своей внутренней структуре социально-политический организм, государство по своему внешнему выражению, юридически и фактически воспроизводит себя как «политический статус (состояние) народа, организованного в территориальной замкнутости»². Отсюда следует: его функции должны обеспечивать не только фактически существующее политическое единство социума, но и его формальный суверенный статус.

Сказанное выше обосновывает правомерность следующего вывода: *функции государства*, рассматриваемого в широком смысле – как политико-территориальную организацию общества или социально-политический организм, – *это жизненно важные, органические политико-правовые процессы, объективно вытекающие из его природы и обеспечивающие его независимое существование и суверенный статус в мировом сообществе.*

§ 2. Классификация (виды) основных функций государства

По существу, у государства есть только одна «генеральная функция», которая состоит «в обеспечении целостности и сохранности общественного организма, которые оно объективно не может не ставить выше любых эгоистических интересов входящих в него групп. В противном случае ему грозит саморазрушение»³. По своему содержанию эта генеральная функция представляет собой процесс самосохранения, воспроизводства и развития государствообразующего народа, а по существу – самого государственно организованного общества как суверенного политического единства. По своему назна-

¹ Мертон Р. К. Указ. соч. С. 414.

² Шмитт К. Понятие политического. СПб: Наука, 2016. С. 293.

³ Спиридонов Л. И. Теория государства и права. М.: Фирма Гардарика, 1996. С. 47.

чению это функция-цель государства как социально-политического организма.

Генеральная функция складывается из нескольких элементарных, но «первичных» по отношению к ней функций, которые органично присущи государству и любым социальным системам. По мнению знаменитого американского социолога Т. Парсонса, к ним относятся функции интеграции, адаптации, воспроизводства образца, целедостижения¹. Поскольку государство – это особая, наивысшая форма социальной системы, то третью из них оптимально было бы назвать институционализацией, поскольку воспроизводство традиционных ценностных образцов, на которых строится и благодаря которым функционирует любая общественная система, происходит именно посредством применения социальных институтов, и передвинуть ее необходимо на второе место, вслед за интеграцией, которая обеспечивает само формирование государственно организованного общества, что, однако, невозможно без становления и развития различных социальных институтов. А четвертую функцию следует определить значительно шире – как управление, которое включает в себя и определение целей, и их достижение, и еще много чего в качестве своих операционных (процессуальных) подфункций.

Все вместе функции *интеграции, институционализации, адаптации и управления* составляют набор необходимых, имманентных государству функций, позволяющих ему постоянно воспроизводить себя как форму жизни государствообразующего народа, обеспечивать его выживание (самосохранение) и целостность. Их можно назвать *объективными органическими функциями* государства. Они объективны, поскольку выполняются вне зависимости от степени их осознания и не нуждаются в проведении необходимой специальной деятельности по их осуществлению государственным аппаратом, иногда даже во многом вынужденно с его стороны, можно сказать, полусознанно. Сами внешние и внутренние условия существования государства заставляют и верховную власть, и государственный аппарат, и общество в целом осуществлять эти функции просто для своего выживания, не говоря уже о реформировании и развитии.

¹ См.: Парсонс Т. Система современных обществ. М.: Аспект Пресс, 1997. С. 15–32.

Они органичны для государства, поскольку их реализация возможна только в сугубо специфических политических и правовых формах и при условии применения соответствующих им методов.

Политическая интеграция как функция государства – это процесс и одновременно состояние государственного организма, обеспечивающие его целостность и единство. Она может быть интерпретирована как динамическое стремление определенного общества к устойчивому упорядоченному состоянию, достигаемому посредством установления оптимальных связей между гетерогенными структурными элементами государства (этнотами, сословиями, классами, конфессиями, регионами, культурными институтами, интересами и т. д.) и их объединения в целостный политико-правовой и социально-культурный организм с минимальным уровнем энтропии, без значительных потерь качественного своеобразия.

Интеграционные процессы органично произрастают из самого общества, осознающего свои потребности и цели. Они опираются на объективные условия его существования, проявляющиеся в спонтанно складывающихся экономических, социальных и институциональных структурах. Но находят свое настоящее выражение эти процессы в оформлении и сознательно осуществляемой, планомерной деятельности верховной государственной власти и государственного аппарата, проводящих в жизнь, в необходимых случаях – принудительно, принципы общественно-политической консолидации и интегрирующих общество в различных отраслях и сферах его жизни. *Экономическая интеграция* устанавливает необходимые связи между региональными комплексами, отраслями народного хозяйства, позволяет сформировать единый народнохозяйственный комплекс, единую финансовую и денежную систему, систему мер и весов и т. д. *Социальная интеграция* выступает как процесс консолидации различных этнических и социальных, конфессиональных и экономических групп, дифференцированных статусов и ролей в единую нацию, или цивилизацию, государствообразующий народ на основе единой системы социально-нравственных ценностей и национальных интересов, получающих свое выражение в господствующей государственной идеологии, которая также обязательно должна иметь консолидирующее содержание и значение.

Поэтому в принципе можно говорить об *идеологической интеграции* общества, его *правовой интеграции* как установлении общей унифицированной системы права и т. д. Но все эти виды интеграции являются по своему основанию и назначению политическими, так как проводятся в направлении, определяемом государственной властью, и осуществляются во многом методами и в формах, ею установленными. И хотя в осуществлении интеграционной функции принимают участие все подсистемы государства как социально-политического организма, основная роль по ее обеспечению принадлежит институту государственной власти. Именно она «отвечает» за поддержание целостности государства и единства общества – как перед вызовом внешних угроз, мешающих, например, интеграции территорий, геополитически примыкающих к данному государственному организму или цивилизационно принадлежащих ему, так и перед опасностью возможного внутреннего разложения существующего общественного и правового порядка. Очевидно, что функция интеграции имеет свои – как внутривнутриполитический, так и внешнеполитический – аспекты, но основная нагрузка при ее реализации приходится на внутривнутриполитическую деятельность.

Функция социально-политической институционализации представляет собой *процесс образования и жизнедеятельности социально-политических институтов, закрепления за ними определенных политико-правовых ролей и статусов, их специализации и построения на их основе иерархической системы государственного управления и контроля над общественной жизнью* в соответствии с установившейся в обществе системой социально-нравственных ценностей, трансформируемых в правовые принципы и нормы.

В социологической литературе и политологии понятие социального института включает в себя три взаимосвязанных значения:

1) совокупность социальных норм и культурных образцов (идеальных моделей поведения), системы отношений и ролей, определяющих устойчивые формы социального поведения и действия, поскольку с них копируются конкретные формы и связи, приобретающие, таким образом, характер стабильных и устойчивых;

2) система поведения людей и их групп в соответствии с этими нормами и образцами – как следствие реализации коллективной воли и средств психологического и физического принуждения к их воспроизводству в социально-политической практике;

3) совокупность организационных структур (органов, учреждений, организаций), воспроизводящихся в социально-политической практике в соответствии с общими характеристиками культурных образцов¹.

Таким образом, *институционализация* – это процесс, при котором индивиды и их коллективы (органы, организации), имея определенные роли и статусы, руководствуются определенными ценностями и нормами, а сами эти ценности и нормы воплощаются в жизнь конкретными индивидами, коллективами и организациями. По существу понятие *институционализация* есть синоним системы социальной регуляции, выступающей в чем-то естественно спонтанно, в чем-то – осознанно целерационально и являющейся инструментом сохранения, воспроизводства и творческого преобразования нормативного образца как общенародного представления о желаемом (идеальном) типе (модели) социально-политической системы государства. Это такая система социальной регуляции, которая является структурированным нормативным порядком, включающим в себя организационные структуры, его устанавливающие и поддерживающие. Причем и нормативная система, и структуры, ее определяющие и поддерживающие, должны соотноситься с культурой конкретного государствообразующего народа для того, чтобы быть легитимными и значимыми.

Государство выступает одновременно как основание и как следствие образования политических институтов, которые управляют обществом и направляют его развитие, например, таких, как верховная власть, государственный аппарат, органы публичной власти, политические партии, суд, полиция, пенитенциарная система, армия, налоги и финансы и т. д. Не в меньшей степени причиной формирования государства стала необходимость регулирования

¹ См.: Вебер М. О некоторых категориях понимающей социологии // Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 535–545; Дюверже М. Политические институты и конституционное право // Антология мировой политической мысли: в 5 т. Т. 2: Зарубежная политическая мысль, XX в. М.: Мысль, 1997. С. 644–647; Категории политической науки: учебник / авт. коллектив под рук. А. Ю. Мельвиля. М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России; Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002. С. 266–267.

и контроля таких социальных институтов, как частная и публичная собственность, религиозная и светская идеология, брак и семья, образование и наука и т. д.

Политическая институционализация как функция государства заключается, таким образом, в выделении управляющей и управляемой подсистем общества, реконструкции всей его структуры по принципу иерархической организации, доведении его до такой степени разнообразия и сложности, которая позволяет государству обладать наивысшей степенью самодостаточности (автаркии) по отношению к внешнеполитической среде, включающей другие государства, международные организации. Но поскольку абсолютная самодостаточность невозможна на практике и несовместима со статусом государства, в данном аспекте очень важно, чтобы государственный организм как открытая система, стремящаяся к динамически необратимому состоянию устойчивости, имел, насколько это возможно, разнообразную и сложную институциональную структуру, так как в соответствии с общей теорией систем ее сложность и разнообразие позволяют структурным компонентам быть в наибольшей степени взаимосвязанными и взаимозависимыми, следовательно, синхронизироваться во время деятельности как друг с другом, так и с единым целым в лице самого государства¹. Поэтому государство может быть самодостаточным только в той мере, в какой развита его институциональная структура, где каждый социально-политический институт, с одной стороны, вносит необходимый вклад в общее функционирование государственного организма, а с другой – находится в тесной связи и взаимозависимости с другими институтами. Функция институционализации, таким образом, обеспечивает прочность и устойчивость государственного организма, стабилизирует его структуру и энергетическую динамику, снижает до минимума процессы энтропии.

Функция адаптации (от лат. – *приспособление*) – это процесс приспособления государственного организма к условиям внешней среды, результатом чего становится соответствие между этими условиями и способностью государства существовать и развиваться в данной среде.

¹ Категории политической науки. С. 122–123.

Вследствие того что государство вовне предстает как система «открытого» типа, оно находится в состоянии постоянного взаимодействия и обмена на входах и выходах в окружающую среду, которая проявляет себя как минимум в двух плоскостях: геофизической (геоэкономической) и геополитической. Геофизическая среда (географические условия) – земля и почва, природные ресурсы, климат, вмещающий ландшафт и т. д. – имеет для государства адаптивное значение, во-первых, в том смысле, что является для него источником материальных ресурсов, используемых обществом при обеспечении работы своих экономических, производственных и технологических механизмов в целях хозяйственного развития. В этом своем экономическом «измерении» геофизическая среда выступает как «кормящий ландшафт», формирующий систему распределения доступа к материальным ресурсам, разделения труда, размещения производительных сил, – процессов, от которых зависит решение вопросов статуса отдельных территорий и групп населения, территориальная структура общества и – во многом – территориальное устройство государства и государственной власти. Поэтому у геофизической среды есть и второй, помимо чисто экономического, значимый адаптационный эффект – влияние на формирование социальной и политической структуры государства, то есть на интеграционные процессы социальной солидарности и политико-правовые процессы институционализации.

Формирование и сохранение адекватных геофизическому положению страны политико-правовых и иных социальных институтов «имеет четкую адаптивную ценность»¹. Государство складывается и развивается как организм, «привязанный» к определенной части поверхности земли, и все его характеристики, организационные структуры и институты детерминированы вмещающим ландшафтом², который является не только местом обитания народа, но и местом существования государства, его идей, норм и ценностей, опре-

¹ Фукуяма Ф. Государственный порядок. М.: Издательство АСТ, 2015. С. 563.

² См.: Дугин А. Г. Геополитика: учеб. пособие для вузов. М.: Академический проект; Гаудеамус, 2011. С. 33–35.

деляющих его национальную идентичность¹. Поэтому геофизическая адаптация как приспособление социально-политического организма к естественным географическим и геоэкономическим условиям своего существования выступает фундаментом и основой его внешнеполитической (геополитической) адаптации как процесса приспособления локально национальной политической системы к глобально-мировому сообществу в целях адекватного определения своего места и роли в нем.

Геополитика в указанном аспекте является ядром внешней политики. Она определяет позицию государства в мире как его внешнеполитическом пространстве. Как функция государства *геополитическая адаптация* представляет собой процесс целенаправленных государственно-властных действий внешнеполитического характера – оценок, шагов, стратегий, решений, сопряженных с пространственным фактором (решение вопросов войны и мира; определения союзников и противников; вступления в альянсы и союзы и выход из них; завоеваний и экспансии; расширения и сужения зон контроля; строительства и использования вооруженных сил; межконфессиональных и внешнеэтнических связей, внешнеэкономических отношений; политико-территориального устройства в его соотношении с внешней политикой, принципами религиозной, культурной, национальной и цивилизационной идентичности различных частей собственного и других народов²). Таким образом, функция *геополитической адаптации* обеспечивает государству внешний суверенитет.

Особое значение среди указанных функций имеет *функция управления*, являющаяся обязательной интегрирующей функцией любого человеческого коллектива, имеющего долговременные цели, общие для его членов, без выполнения которой он быстро распадается. 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 инди-

¹ См.: Ионин Л. Г. Апдейт консерватизма. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. С. 123–125.

² Ср.: Дугин А. Г. Геополитика. С. 11.

видуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего ... организма в отличие от движения его самостоятельных органов»¹.

В полито-правовом дискурсе концепт управления является одним из фундаментальных с точки зрения интерпретации статуса государства, его основных признаков и функций². В понятии государства в первую очередь запечатлено состояние управления обществом, и посредством определения этого состояния фиксируется момент организации в нем политической жизни³.

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 всего общества и иных управляемых объектов, поддержание оптимального режима их функционирования или перевода в новое заданное состояние⁴. Такое управление называется государственным (или – еще более широко – публичным): для того чтобы управлять таким обществом, необходимо обладать публичной властью.

Публичная власть представляет собой особый слой людей, объединенных 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, преследующих цели сохранения, воспроизводства и развития этого организма в качестве целостной системы.

¹ Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. I. Кн. I. Процесс производства капитала // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Т. 23. М.: Госполитиздат, 1962. С. 342.

² Аубакирова И. У. Современная евразийская модель государственного управления: политико-правовое измерение. М.: Зерцало-М, 2016. С. 9.

³ См.: Мамут Л. С. Государство в ценностном измерении. М.: НОРМА, 1998. С. 28.

⁴ Ср.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Омега-Л, 2010. С. 39; Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 ч. Ч. 1. М.: Юрайт, 2019. С. 37.

Система управления государственно организованным обществом включает в себя следующие элементы:

а) *субъект управления* (тот, который осуществляет управление) – *система публичной власти* – верховная власть и государственный аппарат;

б) *объект управления* (тот, которым 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 (решения, 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 и т. д.);

д) *внешняя среда* как совокупность всех условий и факторов, оказывающих влияние на процесс управления;

е) *процесс управления* как непрерывный порядок взаимодействия субъекта и объекта управления, целенаправленный механизм функционирования общества как системы.

В структурном отношении процесс управления представляет собой цикл взаимопроникающих и взаимодополняющих стадий функционирования его системы, аппарата, механизма, основной задачей которых является управление. Их можно назвать функции-стадии. А. Файоль выделяет среди них стадии предвидения, организации, распорядительства, координации и контроля¹. Е. В. Охотский включает в классический управленческий цикл анализ, предвидение и прогнозирование, программирование, моделирование, планирование, принятие управленческих решений, организацию их выполнения (регламентацию, координацию, субординацию, регулирование, реординацию, мотивацию), учет и контроль².

¹ Файоль А. Общее и промышленное управление. М.: Журнал «Контроллинг», 1992. С. 12.

² Охотский Е. В. Указ. соч. С. 33–37.

Управление как функция государства – это непрерывная организаторская деятельность субъекта публичной власти (верховная власть совместно с государственным аппаратом), направленная на осуществление:

а) целеполагания (выбор целей) развития общества, подразумевающего обеспечение наличия *определенного социально-политического проекта как идеальной модели общественного устройства*;

б) определения форм, средств и способов достижения целей (концепция управления обществом);

в) мобилизации необходимых средств, ресурсов и общественных сил для осуществления поставленных целей;

г) практического проведения этой концепции в жизнь для достижения поставленных целей (реализации проекта)¹.

Никакое государство не может рассчитывать на успешное, длительное развитие, если оно не имеет четко сформулированных целей и не осуществляет деятельность, направленную на их достижение. Государство, не способное разработать собственный проект организации общества и / или добиваться 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, дает возможность всем социальным группам, политическим и общественным организациям, гражданам четкий ориентир, достижение которого составляет для них высший смысл коллективного существования. Это позволяет широким массам, научному и экспертному сообществам принимать участие в разработке такого проекта и мобилизации всего общества для его реализации. Таким образом, функция управления не является исключительной привилегией аппарата публичной власти. Она так же, как и другие объективные функции государства, разделяется между верховной властью, аппаратом публичной власти и всем обществом. Однако роль верховной власти и государственного аппарата при реализации

¹ Ср.: Солонько И. В. Феномен концептуальной власти: социально-философский анализ. М.: Концептуал, 2011. С. 31–32.

этой функции является решающей. Более того, выполнение этой функции обеспечивает эффективность действия трех других объективных органических функций государства.

Подведем итоги: функция интеграции, обеспечивая консолидацию общества, его коллективную идентичность, служит социальной основой политического 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 гарантирует суверенное состояние и развитие государства в настоящем и в перспективе его исторического будущего.

Весьма знаково, что, рассматривая современное государство как сложный институт, известный американский политолог С. Хантингтон определил четыре критерия степени его развитости, которые почти полностью совпадают с рассмотренными выше четырьмя функциями государства и сами они также носят функциональный характер, определяя необходимые условия существования государства. Этими критериями являются следующие состояния: сплоченность / раздробленность; сложность / простота; автономия (самостоятельность) / подчинение; адаптивность / ригидность¹. Чем более государство сплочено (внутренне социально и политически интегрировано), сложно устроено (нормативно и организационно институционализировано), способно к адаптации (может оценивать меняющиеся геофизические, геоэкономические и геополитические обстоятельства и в ответ адекватно изменять свои внутренние процессы), автономно, а правильнее сказать – суверенно (самостоятельно в конституировании и реализации собственного проекта), тем более оно способно к выживанию (самосохранению) и развитию. Соответственно, социальная и политическая дезинтеграция, деградация нормативных и управленческих институтов, утрата способности к ответу на внутренние и внешние вызовы и, как след-

¹ См.: Huntington S. Political order in changing societies / with a new foreword by Francis Fukuyama. New Haven: Yale University Press, 2006. P. 12–24.

ствии, невозможность осуществления концептуальной реконструкции национального или цивилизационного проекта (когда это необходимо) приводят к разрушению и гибели государства. Революции, смуты, переход к колониальной, политической или экономической зависимости от других государств и т. д. есть только видимый результат указанных *дисфункций* (понятие, которое вообще отсутствует в нашей теории государства и права), являющийся следствием невыполнения государством и его институтами своих функциональных обязанностей.

Указанные выше функции свойственны государству как социально-политическому организму, поскольку функции всех других государственных институтов – верховной власти, государственного аппарата, его отдельных подсистем, звеньев и органов – представляют собой лишь их продолжение и развитие либо являются составными операционными частями процедур их реализации и всегда должны рассматриваться с точки зрения того, какой вклад они вносят в процесс реализации охарактеризованных в данном параграфе функций.

§ 3. Функции верховной власти государства и государственного аппарата

Сказанное выше дает возможность определить общую, *генеральную функцию всей системы публичной власти и ее основной части – государственного аппарата* – в политически организованном обществе. Такой общей функцией будет *публичное (государственное) управление* всеми общественно значимыми делами в государстве, минимально необходимой целью которого является поддержание и постоянное воспроизводство политического статуса государствообразующего народа, гарантирование ему достойного места среди других народов как основных субъектов исторического процесса.

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, являющиеся посредниками между различными фракциями господствующего класса, его промышленными и финансовыми структурами и органами государственной власти, принимающими публично значимые решения либо оказывающими влияние на содержание этих решений. 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. Центральное место в системе публичной власти занимает государственный аппарат. Отличительной чертой государственного аппарата является присущая ему возможность организовывать и осуществлять публичное управление в форме политико-правового господства. «Господство является тем критерием, который отличает государственную власть от всех других общественных властей»¹. 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 принимать обязательные для всех иных субъектов общественных отношений решения и применять законное физическое принуждение (насилие) по отношению к ним в случае невыполнения ими этих решений.

Функция управления связана со всей жизнедеятельностью государства, обеспечивающей осуществление его целей. Но сама эта функция выступает не как цель, а как задача публичной власти, заданная ей самим существованием социально-политического орга-

¹ Еллинек Г. Указ. соч. С. 416.

низма, его целями и функциями. В данном случае задача определяется и в узком ее значении – как решение проблемных ситуаций, возникающих в процессе управленческой деятельности, и в более широком – как некое порученное дело: то, что нужно выполнять, исполнять постоянно, непрерывно и вне зависимости от того, существуют в текущий момент какие-то проблемы, требующие срочного решения, или не существуют. 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 функций этого аппарата в целом, а также его отдельных подсистем и органов. 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, ее обозначение верховной властью и закрепление в нормативной форме за государственным аппаратом, отдельными его уровнями, звеньями и органами целей и задач, которые должны быть достигнуты и / или решены в результате их деятельности;

б) фактическая деятельность органов публичной власти по реализации целей и решению задач, поставленных перед ними, и достижению требуемых результатов;

в) формы, методы, способы, средства, приемы этой деятельности.

Исходя из содержания 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; управление информацией и связью, стандартами и эталонами, геодезией и картографией; управление социальной сферой – социальной защитой населения, пенсионным делом, здравоохранением, взаимоотношениями между трудом и капиталом, образованием, наукой и культурой; управление внешней политикой и международными отношениями; управление обороной и безопасностью; управление охраной правопорядка и т. д.

Поэтому 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. Такие функции могут быть классифицированы по самым различным основаниям (внутренние и внешние; основные и неосновные (вспомогательные); экономические, социальные, культурные, административно-политические и др.). При универсальности деятельности государственной власти научное притязание на общеобязательную классификацию ее функций практически невозможно. Сферы и отрасли общественной жизни, во-первых, чрезвычайно многочисленны, во-вторых, 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 стать предметом исследования общей теории государства.

Если органические функции государства (интеграция, институционализация, адаптация, управление) как объективно присущие ему жизненно важные процессы (см. § 2 настоящей главы) носят исключительно общесоциальный характер и значение, вытекающие из природы любого общества и отражающие интересы всех или

подавляющего большинства его членов, то *функция управления, осуществляемая государственным аппаратом, имеет двойственную природу*: в зависимости от сочетания различных внутренних условий (в основном) и внешних факторов существования и развития конкретного государства в деятельности аппарата публичной власти всегда преобладают либо классовые, либо общесоциальные начала. Принято считать, что в современном демократическом государстве аппарат публичной власти призван реализовывать свои функции таким образом, чтобы подчинять классовые интересы общественным, общегосударственным. Однако в конечном счете это зависит от социальной сущности государства, которая, в свою очередь, во многом определяется политикой верховной государственной власти. В принципе, необходимо иметь в виду, что система публичной государственной власти практически всегда является «официальным выразителем социальной структурности и иерархичности, а также инструментом классового господства и принуждения»¹.

По своему характеру *функции аппарата публичной власти* – это *основные направления его деятельности, осуществляемой для достижения целей и решения 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). Общей целью управленческой деятельности всего аппарата публичной власти, заданной ему объективно, является достижение необходимой степени интеграции, институционализации, адаптации и управляемости государственно организованного общества или, иными словами, реализации на практике органических функций государства и надлежащего функционирования всего государственного организма. Но для обеспечения ее реализации необходимо разделение публично-профессиональной управленческой деятельности на относительно обособленные *специальные отрасли управления*, представляющие собой некоторый *постоянный круг заданий*, который верховная государственная власть

¹ Мамычев А. Ю. Государственная власть в социокультурной организации современного общества: теоретико-методологические аспекты политико-правовой трансформации. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2018. С. 36.

вынуждена очертить и закрепить за отдельными уровнями, звеньями и органами государственного аппарата и местного самоуправления, 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 нее аппарат занимают в этом процессе различное местоположение, играют разные роли и обладают совсем не одинаковыми компетенцией и статусом.

С организационно-правовой точки зрения верховная власть представляет собой последнюю инстанцию в иерархической системе организации государственной власти, высший властный центр в государстве, наделенный правом принимать окончательные решения по всем вопросам общегосударственного значения¹. *Функции верховной власти* прямо и непосредственно производны от целей, задач и функций государства. Они никем ей не устанавливаются, но объективно задаются всем ходом исторического развития государства и общества, внешними и внутренними условиями их существования, наличными народными силами и возможностями реализации, интересами различных социальных слоев и групп населения. Задача *верховой 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 – в их интересах.

Функции верховной власти надлежит рассматривать в двух аспектах:

- а) с точки зрения 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 форм².

Функции верховной власти определены семантикой символического образа (архетипа) суверенной власти, сложившегося в рели-

¹ Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 63.

² Там же. С. 73.

гиозно-мифологических представлениях и политических традициях древности. Именно мифология и теология заложили основы светского, собственно научного осмысления практически всех сторон государственно-правовой действительности. Сила и глубина религиозно-мифологических образов и символов, воспринимаемые осознанно или на подсознательном уровне, оказывали и продолжают оказывать существенное влияние на формы организации и порядок осуществления верховной государственной власти¹. Эти образы и символы не исчезли 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, возвращается на землю и заменяется 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 секуляризированные теологические понятия»².

Исходя из вышесказанного, *первой функцией*, направлением деятельности *верховой власти является функция учреждения государства*, а в необходимых случаях – *его* коренного или «косметического» *реформирования*, которая корреспондирует аналогичной функции творения и преобразования, осуществляемой Верховными Богами по отношению ко всему макрокосму. *Верховная власть консолидирует различные этнические группы в национальную социокультурную 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, эконо-

¹ См.: Грачев Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества: Древний мир. Средневековье. Новое время. М.: ЛЕНАНД, 2018. С. 69–95.

² Шмитт К. Политическая теология. С. 57.

мические и правовые институты; она открывает и формулирует 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 учреждения государства и после него *второй* – с точки зрения последовательности и значимости – *функцией верховной власти является функция управления государственно организованным обществом как единым целостным организмом. Содержание этой функции есть процесс подготовки и принятия верховной властью цепи последовательных политических решений и осуществления ею организационной деятельности по их проведению в жизнь в целях поддержания текущего состояния государственно организованного общества или его изменения, перевода в новое, более совершенное состояние.* Это означает рассмотрение и решение любого и каждого вопроса общественной жизни высшими органами и другими (неофициальными и неинституционализированными) субъектами верховной власти в интересах укрепления политического единства государства, консолидации общества, их адекватной адаптации к внутренним и внешним условиям существования. Поэтому **управление, которое осуществляют верховная власть, ее органы и иные субъекты, составляющие ее институт, – это политическое управление, или политическое руководство.** А управление, осуществляемое производными от верховной власти и подчиненными ей органами и структурами государственного аппарата, представляет собой исполнительно-распорядительную, административную и юрисдикционную деятельность.

Именно в разделении публичного управления на политическое руководство государством в целом, осуществляемое исключительно верховной властью, и подчиненную и подконтрольную ей административную и юрисдикционную деятельность по отношению к отдельным отраслям, сферам, объектам, гражданам и их группам, которой по поручению верховной власти занимаются все остальные

органы государственного аппарата, 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 противоположные точки зрения¹. 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 власти², следует все-таки отдавать отчет, что политика (политическое руководство) является не простой, обыкновенной частью управленческой деятельности, а сущностной основой³.

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, осуществляемого всеми органами, составляющими верховную власть в государстве, – высшим представительным органом, главой государства, правительством, а в некоторых государствах с однопартийной системой или моно-

¹ 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. Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. С. 30–38; Понкин И. В. Теория публичного управления: учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. М.: Буки Веди, 2017. С. 54–55.

² См.: Понкин И. В. Указ. соч. С. 55; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: НОРМА, 2002. С. 156–157.

³ См.: Rabin J., Bowman J. S. Introduction // Politics and administration: Woodrow Wilson and American public administration. N. Y.: Dekker: Routledge, 1984. P. 7–8.

польно доминирующей партией – органами 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 берет на себя 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 исполняет функцию-роль политического центра – места принятия важнейших стратегических решений, имеющих прямое отношение к самому образованию, функционированию и преобразованию (реформированию) государственного организма. В принятии таких решений и состоит назначение верховной власти, отсюда вытекают ее правомочия 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; ее 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»¹. Задачи же административной и юрисдикционной властей, их отдельных звеньев и органов заключаются в осуществлении и реализации своими актами данного режима, применении в своей прак-

¹ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. С. 543.

тической деятельности общих принципов, правил и решений, установленных актами верховной власти.

Деятельность верховной власти по политическому управлению обществом позволяет ей выполнять также *функцию-роль верховного судьи, социально-политического арбитра в государстве и обществе* и обладать для этого соответствующим статусом, наделяющим ее уникальными, ей одной принадлежащими прерогативами действовать в случае необходимости надзаконными и внеправовыми средствами, для чего она имеет *дискреционные полномочия*, то есть право действовать по своему усмотрению, исходя из сложившейся ситуации. Именно поэтому Б. Н. Чичерин называет верховную власть «верховным судьей всякого права» и верховным судьей «всех других властей»¹, а П. Е. Казанский считает ее верховным судьей в судьбах своей державы, в ее исторических стремлениях и национальных задачах².

Эта статусная роль относится не только к абсолютным (самодержавным) монархиям, в которых монарху принадлежит вся полнота верховной власти. В конституционных монархиях или республиках, где верховная власть, ее 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 палаты 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 решении вопроса о введении чрезвычайного положения окончательное решение принимает глава государства (Франция) или верхняя палата парламента (Россия) и т. д. И всегда оценка сложившейся ситуации

¹ Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 66.

² Казанский П. Е. Указ. соч. С. 221.

и принятие решения зависят исключительно от усмотрения соответствующего уполномоченного органа. При этом быть судьей при оценке политической ситуации и столкновениях других государственных органов, их конкретных действий либо деятельности в целом за какой-то период, в том числе и других высших органов, есть одна из важнейших суверенных прерогатив.

Поскольку верховная власть является высшим, крайним центром принятия наиболее важных решений, касающихся всего общественного организма или его отдельных, важнейших частей и элементов, ее функции всегда первичны и носят постоянный характер, они определяют 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 ее 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 ее выполнении.

Из сферы контроля и прямого воздействия верховной власти не могут быть изъяты 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, ее производных, вторичных структур, уполномочиваемых верховной властью на выполнение 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.

§ 4. Функции органов государственной власти

Функции органов государственной (публичной) власти – это их потенциальные целенаправленные возможности и обязанности действовать определенным образом для достижения каких-то заранее предусмотренных (запланированных) результатов, закрепленные в их компетенции¹ и потому отвечающие целям, задачам и функциям государства. Такое определение функций государственных органов предполагает, что функции как объективно существующий элемент системы управления государственно организованным обществом должны быть осознаны основным субъектом управления, каковым выступает верховная власть государства, и в соответствии с целевым назначением конкретных государственных органов юридически закреплены за ними в нормативно-правовых актах, определяющих их статус. А сами функции органов публичной власти должны быть встроены в систему функций государства и обеспечивать достижение его целей и выполнение его задач. Это хорошо иллюстрируется устройством и работой высших органов государственной власти, основные функции которых устанавливаются в настоящее время в конституциях и иных конституционно-правовых актах, вытекают из тех целей и задач, которые ставит перед собой государство, и служат определяющим элементом их политико-правового статуса.

Так, например, *особый статус Президента РФ* как полномочного главы Российского государства, его исключительное положение в системе высших органов государства – не только вне принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), но, скорее, над ним – иллюстрируют, скорее, другой принцип – единства публичной власти, который прежде всего *выражается в функциях Президента РФ*,

¹ Юсупов В. А. Научная организация исполнительной власти. Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2003. С. 64–65.

закрепленных ст. 80 Конституции РФ. Они, по существу, охватывают все направления деятельности, органично присущие верховной власти, поскольку их реализация позволяет обеспечивать суверенное существование российского государства и возможность управления им как политическим целым. К ним относятся:

1) *гарантийно-охранительная* («гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина», «в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности»);

2) *социальной интеграции* («поддерживает гражданский мир и согласие в стране»);

3) *координационно-арбитражная* («обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти»);

4) *государственного кормчего* («в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства»);

5) *представительская* («представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях»).

Пункт «б» ст. 83 обновленной Конституции РФ добавил к ним, по сути, еще одну функцию – *главы исполнительной власти*, осуществляющего общее руководство Правительством РФ.

Основными функциями палат Федерального Собрания являются:

а) *общенародное* (у Государственной Думы) и *региональное* (у Совета Федерации) *представительство*. Содержанием этой функции является согласование и выражение общенародных (общегосударственных) региональных и местных интересов при принятии законов и других значимых решений, отнесенных к их компетенции;

б) *принятие общегосударственных законов* (ст. 94 Конституции РФ) как нормативно-правовых актов высшей юридической силы;

в) *парламентский контроль* (ст. 103.1) за Правительством РФ и другими органами публичной власти;

г) *принятие иных государственно значимых решений*, отнесенных к их компетенции Конституцией РФ, включая участие в назначении на высшие государственные должности (ст. 102 и 103). Однако, в сравнении с президентскими, значимость этих функций не столь

фундаментальна, они не имеют абсолютного значения и почти всегда носят ограниченный характер (в том числе и функция принятия законов).

Во-первых, Президент также осуществляет представительскую функцию, являясь официальным представителем государства (ч. 4 ст. 80 Конституции РФ), а плебисцитарный источник его власти вкупе с *функцией социальной интеграции* (ч. 2 ст. 80) дают основания считать его не просто одним из звеньев системы народного представительства¹, а основным репрезентантом политического единства российского народа, призванного концентрировать интересы социума в целом.

Во-вторых, конституционные функции Президента предполагают его обязательное участие в законодательной и контрольной деятельности и наделение его определенными прерогативами по отношению к Государственной Думе, среди которых – и правомочия суверенного значения: законодательной инициативы (п «г» ст. 84 Конституции РФ), в том числе по вопросам изменения Конституции (ст. 134); подписания и обнародования федеральных законов (п «д» ст. 84); отлагательного вето по отношению к обычным законам (ч. 3 ст. 107); назначения референдума (п. «в» ст. 84) и выборов Государственной Думы (п. «а» ст. 84); ее роспуска и назначения новых выборов в случаях, предусмотренных Конституцией (ст. 111, 112, 117), когда он выступает арбитром при разногласиях между Думой и Правительством. Последнее правомочие делает весьма прозрачным парламентский контроль не только в отношении Правительства, но и всей исполнительной власти. А как координатор деятельности всех органов публичной власти Президент определяет и порядок собственного взаимодействия с палатами Федерального Собрания в законодательном процессе своими указами², которым

¹ Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2022. С. 228.

² См.: Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального собрания Российской Федерации в законотворческом процессе: указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 1996 г. № 549 (ред. от 17 сентября 2020 г.) // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118630/eebb1fd1c1bb61de35b6521e66ac2a2b590a2d7c/ (дата обращения: 12.01.2026).

обязаны следовать депутаты и сенаторы при рассмотрении президентских законопроектов.

В-третьих, весьма значительными являются собственные нормотворческие полномочия Президента, среди которых прежде всего следует выделить его право обращения с ежегодными посланиями к Федеральному Собранию о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84 Конституции РФ), а также правомочия по принятию доктринальных правовых актов – доктрин, стратегий, концепций, утверждаемых его указами. *Послания* не носят нормативного характера, но, определяя основные направления развития страны в целом, «программируют развитие законодательства и деятельность Правительства, органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления»¹. На это прямо указывают решения Конституционного Суда, которые также наделяют Президента правом издавать свои нормативные акты вместо законов². В результате, как показывает практика, *нормативные акты Президента могут заменять законы*

¹ Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2021. С. 216.

² См.: По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 г. № 9-П // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64350/ (дата обращения: 12.01.2026); По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21423/ca1820d99f2c758e82d835816b28c0a34417dc33/ (дата обращения: 12.01.2026); По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21938/ (дата обращения: 12.01.2026); По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2001 г. № 9-П // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32258/ (дата обращения: 12.01.2026).

(например, указы о структуре федеральных органов исполнительной власти в 1992–2020 гг.); *подменять их собой* (например, указы о статусе полномочных представителей Президента в федеральных округах); *концептуально определять их содержание*, как это нередко происходит с его указами, которые закрепляют различные стратегии, концепции, доктрины; *служить основанием для законопроектной работы* палат Федерального Собрания на длительную перспективу (послания)¹.

Кроме того, *Президентом принимается целый ряд важнейших решений суверенного значения*, которые по форме выглядят как индивидуальные акты, но по социально-политическому содержанию, правовым последствиям и значению не уступают законам. Это указы, которыми производятся назначение, представление для назначения, утверждение на определенные государственные должности либо освобождение от них, вводятся режимы военного и чрезвычайного положения, принимаются решения об использовании за пределами территории России Вооруженных Сил РФ, осуществляются роспуск Государственной Думы, отставка Правительства и др. На их основе образуются официальные носители публичной власти – как высшие (Верховный и Конституционный суды, Правительство), так и подчиненные (Центральный банк, федеральные министерства и ведомства), без наличия которых невозможно само функционирование государства. Поэтому многие правовые акты Президента не вписываются в категорию подзаконных административных актов. По своей юридической природе они характеризуются как акты верховного государственного управления² и имеют политический характер.

В-четвертых, контрольные полномочия Президента по своему объему и реальным возможностям значительно превышают те, которыми – во многом номинально – обладают палаты Федерального Собрания и суды. Они распространяются на всю систему публичной власти, все ее уровни, звенья, органы и виды деятельности,

¹ См. подробнее: Грачев Н. И. Правовая формула Президентской власти в России и особенности правотворческой и правоприменительной деятельности главы российского государства // Власть закона. 2021. № 1 (45). С. 64–65.

² См.: Там же. С. 67–68.

имея прочную организационную базу в виде разветвленной структуры вспомогательных органов, прямо подчиненных Президенту и обеспечивающих осуществление им своих конституционных функций. Ее основными элементами выступают Администрация Президента РФ, его полномочные представители в федеральных округах, различные комиссии и советы при Президенте, наиболее важные из которых – Государственный Совет и Совет Безопасности – имеют конституционный статус (п. «е.5» и «ж» ст. 83).

При этом сам Президент не подотчетен и не подконтролен палатам Федерального Собрания. Единственной формой контроля с их стороны является право обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ его нормативных актов (ч. 2 ст. 125). Но после ее принятия в 1993 г. во всех спорах между Президентом и другими органами государственной власти, рассмотренных Конституционным Судом, именно глава государства всегда оказывался выигравшей стороной. Существование такой практики на протяжении 30 лет вполне может рассматриваться как прецедент или конституционный обычай. Можно сказать, что парламентские и судебные сдержки и противовесы в отношении Президента практически отсутствуют, тогда как его контроль за деятельностью российского Парламента носит вполне реальный характер. Основными формами этого контроля являются:

а) институт полномочных представителей Президента РФ в палатах Федерального Собрания; они представляют там интересы Президента и способствуют реализации его конституционных полномочий¹;

б) образование пропрезидентской партии и создание на ее основе депутатского большинства в Государственной Думе, что постепенно превратило Думу в законосовещательный орган при Президенте. В свою очередь установленный порядок формирования Совета

¹ См.: О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2004 г. № 792 (ред. от 12 февраля 2015 г.) // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48162/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/ (дата обращения: 12.01.2026).

Федерации (ч. 2 ст. 95) быстро сделал его местом средоточия отставных государственных чиновников, не нашедших более влиятельных должностей, бывших депутатов и иных популярных личностей, что во многом предопределило предсказуемость его состава и сделало «надежной опорой» Президента¹.

Основной конституционной функцией Правительства РФ является осуществление исполнительной власти. Она носит комплексный характер, включая в себя и участие в законодательстве, и подзаконное нормотворчество, и непосредственное администрирование, и надведомственный контроль. Как орган общей компетенции Правительство наделяется достаточно широкими полномочиями в управлении текущими делами, но не обладает правом принятия окончательных решений ни по одному из вопросов суверенного значения. Практически Правительство не имеет никакой собственной компетенции. Оно лишь участвует в подготовке ряда таких решений и может оказывать влияние на их содержание, что делает его причастным к ним и дает основание для закрепления его статуса в Конституции РФ. Формально оно остается основным звеном управления экономикой и потому отчитывается и несет ответственность за ее состояние и перед Государственной Думой (п. «а» ст. 114, ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ), и перед Президентом, обладающим дискреционным правом в любой момент прекратить его полномочия (п. «в» ст. 83, ч. 2 ст. 117). Вопреки правовой логике, ликвидировав дуализм исполнительной власти, Конституция 2020 г. сохранила двойную ответственность Правительства. Но перед Президентом она является реальной, а перед Думой – номинальной, так как арбитром в любом случае выступает Президент, имеющий право отправить в отставку Правительство либо распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (ч. 3 и 4 ст. 117).

Конституционные функции высших судебных органов заключаются в отправлении правосудия, судебного надзора и конституционного контроля, которые осуществляются ими посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 15–16.

и уголовного судопроизводства (ч. 1 и 2 ст. 118 Конституции РФ). Они реализуют эти функции с формально-юридической точки зрения самостоятельно, исходя из принципов, закрепленных в ст. 10, 120–124 Конституции РФ. Однако полномочия Президента по формированию высших судебных инстанций, возможность законодательного манипулирования их компетенцией, численным и персональным составом, наличие полномочного представителя в Конституционном Суде, представляющего интересы Президента в конституционном судопроизводстве¹, право помилования (п. «в» ст. 89) и закрепление функции высшего контроля за прокуратурой (ч. 3 и 4 ст. 129), рассматриваемые теорией как правомочия судебного верховенства², позволяют главе государства осуществлять контроль за работой судов, что делает их самостоятельность весьма относительной.

Конституция РФ закрепляет политическую ответственность Государственной Думы в виде возможности ее роспуска Президентом в случаях, предусмотренных ст. 111, 112 и 117, устанавливает юридическую ответственность депутатов, сенаторов и судей в порядке, определяемом федеральными законами (ст. 98 и 122), но не признает политической ответственности Президента, а в качестве единственного основания юридической ответственности устанавливает наличие в его действиях состава тяжкого уголовного преступления (ч. 1 ст. 93 Конституции), что, исходя из сложности процедуры его досрочного отрешения или лишения неприкосновенности (ст. 93), имеет почти теоретическое значение. Отсутствие реальной политико-правовой ответственности Президента РФ логично вытекает из его конституционных функций и обусловлено ими, так как они по содержанию и объему далеко выходят за рамки подзаконной деятельности. Это предполагает наделение Президента такими полномочиями, которые совсем не свойственны исполнительной власти

¹ См.: Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1996 г. № 1791 (ред. от 25 июля 2014 г.) // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12847/297b5d9d6ad182061e58d8243c0a795d50f79ab9/ (дата обращения: 12.01.2026).

² См.: Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. В 2 т. Т. 1. СПб.: Альфа, 1996. С. 156–157.

и характерны лишь для монарха. То есть полномочия всегда должны корреспондировать функциям, что предопределяет ведущую роль функций в структуре компетенции органов публичной власти.

Литература

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. ; с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.01.2026).

2. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 12.01.2026).

3. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (последняя редакция) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23329/ (дата обращения: 12.01.2026).

4. Беляева, Ю. Н. Традиционный и новый взгляд на теоретико-правовое явление «классификация функций современного государства» / Ю. Н. Беляева // Вопросы российского и международного права. – 2016. – Т. 6. – № 12. – С. 33–40.

5. Бредихин, А. Л. Понятие и виды правовых источников идеологической функции государства / А. Л. Бредихин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 11. С. 3–6.

6. Бредихин, А. Л. Функции государства: генезис концепции / А. Л. Бредихин // *Ius publicum et privatum*: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права. – 2023. – № 2 (22). – С. 29–33.

7. Грачев, Н. И. Функции государства, верховной власти и государственного аппарата / Н. И. Грачев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 3 (128). – С. 15–27.

8. Грачев, Н. И. Функции государства: опыт концептуальной реконструкции / Н. И. Грачев // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – № 4 (9). – С. 41–49.

9. Дмитриевский, П. В. Информационная функция государства: сущность и основные признаки в теоретических подходах отечественных исследователей / П. В. Дмитриевский // Актуальные проблемы российского права. – 2024. – Т. 19. – № 2. – С. 123–130.

10. Захаров, А. В. Влияние глобализации на функции современного государства / А. В. Захаров // Юридический мир. – 2016. – № 11. – С. 46–48.

11. Клубенко, В. С. Функции государства и реализация основных функций законодательного органа власти на примере субъектов Российской Федерации / В. С. Клубенко // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2023. – Т. 9 (75). – № 2. – С. 39–55.

12. Мариносян, Х. Э. Новые функции национального государства в современном мире / Х. Э. Мариносян // Философские науки. – 2011. – № 9. – С. 5–16.

13. Марченко, М. Н. Проблемы общей теории государства и права : учебник : в 2 т. Т. 1. Государство / М. Н. Марченко. – Москва : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 752 с.

14. Морозова, Л. А. Влияние глобализации на функции государства / Л. А. Морозова // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 101–107.

15. Понкин, И. В. Теория публичного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / И. В. Понкин. – Москва : Буки Веди, 2017. – 732 с.

16. Фетюков, Ф. В. Теория государства и права: функции государства : учебник для вузов / Ф. В. Фетюков. – Москва : Юрайт, 2025. – 141 с.

17. Чертков, А. Н. Государственная власть на современном этапе: вызовы, функции, ориентиры совершенствования / А. Н. Чертков // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 11. – С. 12–16.

ГЛАВА V. ГОСУДАРСТВЕННАЯ (ПУБЛИЧНАЯ) ВЛАСТЬ

§ 1. Понятие, формы (виды) и признаки публичной власти

Публичная власть (от лат. *publicus* – общественный, государственный, официальный) – понятие, имеющее множество определений¹, но четко научно не концептуализированное. По нашему мнению, определение публичной власти должно обладать обобщающими характеристиками, применимыми к любым устойчивым этносоциальным общностям на протяжении всей известной истории существования человечества, в которых функция управления как необходимый процесс организации и упорядочения их жизнедеятельности естественным образом порождает специализированные структуры власти, осуществляющие эту функцию на профессиональной основе. Другими словами, процессы управления общественными делами и субъекты (структуры) публичной власти неразрывно связаны между собой, поскольку управление в качестве социальной функции «естественным образом порождает власть как реализованную на практике способность управлять»².

В научной литературе существуют различные подходы к пониманию *власти* в общем, концептуальном смысле этого слова, понимание общественной, политической, публичной, государственной и иных форм социальной власти. Однако практически во всех исследованиях, посвященных понятию *власть*, указывается на следующие аспекты этого явления:

1) *власть есть социальный феномен*, она проявляется и присутствует только в социальных отношениях;

2) в отношениях властвования один из субъектов всегда располагает способностью или возможностью определять и контролировать поведение других лиц, диктовать или навязывать им свою волю;

3) *власть всегда есть неравное, асимметричное отношение*, где субъект властного воздействия господствует над объектом;

¹ См. обзор подходов к данному понятию в работе: Гусев В. Е. Власть и публичная власть: конвергенция идей // Молодой ученый. 2009. № 12. С. 324–326.

² Солонько И. В. Указ. соч. С. 31.

4) *в обществе, государстве, в любых устойчивых социальных коллективах всегда существуют те, кто обладают властью, и те, кто им подчиняется, властвующие и подвластные, управляющие и управляемые*¹.

Установленная ранее связь между властью и управлением позволяет заключить, что кроме четырех указанных качеств социальной власти необходимо выделить еще одно – не менее, а может быть, более важное, чем все, указанные выше:

5) *власть непосредственным образом связана с управлением различными человеческими коллективами и обществом в целом, возникает из необходимости управлять ими, она выступает фактическим основанием управления.* Нельзя управлять, не обладая властью. И нельзя, обладая властью, не управлять.

Основным свойством, проявляющимся у всех народов и этнических групп, и одной из закономерностей жизнедеятельности любой относительно крупной этносоциальной общности, занимающей определенную территорию, является состояние упорядоченности (урегулированности) и организованности (управляемости). На определенном этапе исторического развития оно достигается путем образования специальных органов, структур и институтов, назначением которых является управление: регулирование и организация коллективных действий, направление их, руководство ими. Эти специализированные управленческие структуры и получили название публичной власти.

Таким образом, *публичная власть представляет собой особый слой людей, включенных в систему специализированных органов и учреждений, официально осуществляющих функцию управления общественными делами и реализующих тем самым общие интересы определенного территориального сообщества, преследующих цели его сохранения, воспроизводства и развития в качестве целостной системы.*

¹ См., например: Болл Т. Власть // Политические исследования. 1993. № 5. С. 36–42; Категории политической науки. С. 77–89; Ильин М. В., Мельвиль М. Ю. Власть // Политические исследования. 1997. № 6. С. 146–163; Кожев А. Указ. соч. С. 15–17; Ледяев В. Г. Власть: концептуальный анализ. М.: Российская политическая энциклопедия, 2001. С. 25–58, 350–357; Луман Н. Власть. М.: Практис, 2001. С. 22–23; Парсонс Т. Указ. соч. С. 31.

Теоретическим источником такого подхода является работа Ф. Энгельса «Происхождение семьи, частной собственности и государства» (1884 г.), в которой автор в качестве второй отличительной черты государства называет «учреждение *публичной власти*, которая уже не совпадает непосредственно с населением», состоит из чиновников, отрядов вооруженных людей (армия, полиция), их вещественных придатков (тюрем и принудительных учреждений всякого рода) и выступает системой органов, стоящей над обществом и выполняющей волю господствующего класса¹. Позднее, в письме к К. Шмидту, Ф. Энгельс говорит о роли разделения труда в становлении государственности и в качестве последней ступени такого разделения называет выделение в самостоятельный вид трудовой деятельности управленческого труда, утверждая, что на определенном этапе своего развития «общество порождает известные общие функции, без которых оно не может обойтись. Предназначенные для этого люди образуют новую отрасль разделения труда внутри общества. Тем самым они приобретают особые интересы также и по отношению к тем, кто их уполномочил; они становятся самостоятельными по отношению к ним, и – появляется государство»². Так марксистское понимание публичной власти связывает ее появление с возникновением государства, в котором она выполняет общие для всего общества функции организации, управления и поддержания порядка.

Здесь следует отметить, что не только для марксизма, но и для других направлений социальной мысли XIX–XX вв. наиболее распространенным являлось мнение, что организация власти в первобытном обществе основывалась на принципах первобытной демократии, при которой не могло быть никаких структур, специализировавшихся на выполнении управленческих функций, и, следовательно, это общество не могло обладать публичной властью, появляющейся лишь с образованием государства.

¹ См.: Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства в связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Т. 21. М.: Государственное издательство политической литературы, 1961. С. 170–172.

² Энгельс Ф. Конраду Шмидту 27 октября 1890 г. // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения Т. 37. М.: Издательство политической литературы, 1965. С. 416.

Однако современные данные целого ряда научных дисциплин (истории, антропологии, археологии, этнологии, культурологии и др.) позволяют сделать вывод, что подобные представления, по меньшей мере наивные, чрезмерно идеализируют первобытное общество и одновременно упрощают организацию его власти.

Во-первых, отношения власти / подчинения возникают уже на заре формирования первобытного общества не столько из имущественного и социального расслоения, сколько из прямой общественной и экономической потребности в управлении даже малой общностью людей, если она превосходит размеры отдельной семьи. И прежде чем стать функцией политической и классовой (то есть государственной), управление было функцией непосредственно экономической. А в этом своем качестве управленческий труд, как отмечал еще К. Маркс, является трудом вполне производительным, создающим материальные ценности¹.

Во-вторых, общественная власть в первобытном обществе, осуществляя управление, выполняла еще одну важнейшую функцию – роль, без которой оно не смогло бы существовать и развиваться в государство. Она выступала фактором социальной и этнокультурной интеграции определенного социального организма, представляя и обеспечивая его единство. Эта функция полностью сохраняет свою актуальность и после образования государства на всем протяжении политической истории².

В соответствии со сказанным современное понятие «публичная власть» объединяет в себе федеральную (общегосударственную), региональную (субъектов федерации, высшего уровня административно-территориальных единиц и автономных образований) и местную (муниципальную) власть. И под публичной властью можно понимать любой из ее уровней либо все эти уровни власти вместе взятые, а также любую их связку.

¹ Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Книга III: Процесс капиталистического производства, взятый в целом. Часть первая (главы I–XXVIII) // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Т. 25. Ч. I. М.: Государственное издательство политической литературы, 1961. С. 422.

² См.: Куббель Л. Е. Очерки потестарно-политической этнографии. М.: Наука, 1988. С. 157.

Возникает вопрос по поводу природы таких структур власти и управления, как отраслевые, межотраслевые и специальные исполнительные органы общегосударственного, регионального и местного уровня (министерства, агентства, службы, департаменты и т. д.), администрации государственных и муниципальных унитарных предприятий, органов управления публичных (государственных) корпораций. Не вдаваясь сейчас в особенности их правового положения, отметим только тот факт, что все они выполняют социально значимые, управленческие или иные общественно полезные функции и, следовательно, являются определенной разновидностью органов публичной власти. В то же время их нельзя отнести к самостоятельным видам публичной власти. Все они формируются на основе нормативных правовых актов высших федеральных, высших региональных (субъектов федерации) органов государственной власти или актов муниципальных органов общей компетенции (представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования), которые определяют порядок их формирования и упразднения, основные направления их деятельности, компетенцию, структуру и все другие аспекты их организации и статуса, а также осуществляют контроль за ними. По сути все они представляют отраслевые, функциональные или специальные подразделения публичных органов власти общей компетенции, осуществляющие в силу специализации управленческого труда их отдельные функции либо ведающие определенной категорией дел или объектов.

Таким образом, *основными формами (видами) публичной власти* в современном государстве являются *государственная власть в ее различных формах (верховная власть государства, бюрократическая власть центрального исполнительного аппарата и их подразделений на местах); государственная власть субъектов федерации* на соответствующих частях территории федеративного государства; *власть политически автономных образований* и *муниципальная власть* (власть местного самоуправления) на части территории унитарного государства или на части территории субъекта федерации¹.

¹ Ср.: Чиркин В. Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 30–50.

Появление всех указанных выше видов публичной власти возможно исключительно при наличии государства как основной формы существования и жизнедеятельности человеческого общества. Поэтому такие разновидности публичной власти, как власть субъектов федерации, автономных и муниципальных образований, не являются самостоятельными ее видами или являются самостоятельными лишь весьма относительно – ограниченно самостоятельными. Они производны от государственной власти, и их вполне можно рассматривать как внутригосударственные разновидности публичной власти. Их появление и существование бывает вызвано вполне объективными причинами – при определенных условиях политического и социально-экономического развития того или иного государства, но нередко связано и с причинами субъективного характера, зависит от идеологических или теоретических предпочтений и установок политических партий или лидеров, пришедших к управлению государственными делами на определенных исторических отрезках развития общества. Однако в любом случае определение формы правления, государственно-территориального устройства и других особенностей строения и организации государства и государственного механизма в итоге зависит от верховной государственной власти, которая своими решениями определяет правовое положение территориальных частей государства и статус центральных, региональных и местных органов. Отсюда вытекает, что указанные виды публичной власти неравнозначны по роли, выполняемой в государственно организованном обществе, и значению, приобретаемому ими в жизни этого общества. Однако им присущи важные общие черты.

Во-первых, в основании всех этих видов публичной власти находится наличие территориального сообщества лиц, или территориального публичного коллектива, как особой формы организации жизнедеятельности населения. Такой коллектив образуется на основе территориальной принадлежности к нему физических и юридических лиц, между которыми устанавливаются территориально-общественные связи. Характерно, что к нему принадлежат все люди независимо от возраста, гражданства и постоянного проживания. Его квазичленами становятся и все временно находящиеся на данной территории лица, так как на них распространяется его публич-

ная власть. То есть *связи членов* (квазичленов) данных *территориальных коллективов* с соответствующей территорией и ее органами власти *носят* не столько географический, сколько *публично-правовой характер*, состоящий в наличии определенных прав, обязанностей и ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей¹. К такого рода территориальным коллективам относятся государства, субъекты федерации, политически автономные образования, муниципальные образования.

Во-вторых, источником и первичным субъектом власти территориального публичного коллектива выступает его *население* (в государстве – государствообразующий народ) *либо* экономически, политически или управленчески *господствующие* в нем *социальные слои*. *Непосредственными субъектами власти* являются выделенные или сформированные населением *органы публичной власти*, осуществляющие функцию управления территориальным сообществом, в ряде случаев – совместно с его населением (организация и проведение выборов и референдумов, правотворческая инициатива и другие формы непосредственной демократии).

В-третьих, объектами публичной власти выступают, помимо населения территориального коллектива, и все организации, существующие и осуществляющие какую-либо деятельность *на его территории*: предприятия, учреждения и другие организованные коллективы (конфессиональные, коммерческие, общественные и др.). Такое положение распространяется и на организации, находящиеся в юрисдикции иных субъектов публичной власти, например, на иностранных юридических лиц, если они ведут дела на территории государства, на предприятия вышестоящего подчинения, расположенные на территории субъекта федерации или муниципального образования. На них и их работников распространяют свое действие не только нормы тех субъектов власти, которые определяли их статус, но и правила деятельности, установленные органами места их нахождения и функционирования (например, по охране окружающей среды), нарушение которых может повлечь юридическую ответственность.

¹ См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 21–23.

В-четвертых, содержанием публично-властной деятельности в территориальном публичном коллективе является публичное управление, которое всегда носит комплексный и универсальный характер. Комплексность проявляется в том, что объектами управленческого воздействия выступают жизнедеятельность и жизнеобеспечение территориального коллектива в целом. И, соответственно, компетенция, то есть функции, предметы ведения и полномочия системы органов публичной власти территориального коллектива охватывают все отрасли и сферы, обеспечивающие его существование и развитие, в чем проявляется универсальное значение управленческой компетенции публичной власти. Не все вопросы комплексного развития подведомственной территории могут быть решены на уровне субъекта федерации, автономии или муниципального образования, поскольку они являются составными территориальными частями государства, но ставить такого рода вопросы и принимать участие в их решении в пределах своих полномочий не только право, но и обязанность их органов публичной власти.

В-пятых, организация и деятельность публичной власти носят правовой характер, осуществляются на основе юридических норм, имеют определенные, закрепленные в законодательстве формы реализации своих властных полномочий. В то же время именно органы публичной власти в пределах своего статуса и полномочий создают и принимают правовые нормы, а также используют нормы вышестоящих органов публичной власти, определяющие правовое положение и характер поведения всех других лиц на подведомственной территории. И любые действия, которые публичная власть считает законными, все физические и юридические лица обязаны также считать правомерными, пока нормативными актами публичной власти не будет установлено иное.

В научной литературе также выделяют надгосударственные, международные виды публичной власти, к которым относятся *публичная власть международного сообщества, публичная власть международных региональных политических организаций, публичная власть конфедераций*¹.

¹ См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 34–35.

В настоящее время от имени международного сообщества публичную власть осуществляют Организация Объединенных Наций (ООН) и ее органы: Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, Совет по Опек, Международный Суд и Секретариат ООН. Все они были созданы в 1945 г., когда была основана Организация Объединенных Наций. ООН и ее органы стали первым в истории человечества механизмом многостороннего сотрудничества государств, действие которого направлено на поддержание мира и безопасности, содействие экономическому и социальному развитию всех народов. Созданная в 1945 г., ООН превратилась в важнейший элемент системы мировой (глобальной) власти. В ее рамках сформировались и действуют международные организации, которые органически вошли в систему мировой политики и международных отношений и как структуры ООН, и – одновременно – как самостоятельные участники внешнеполитической деятельности. К ним относятся ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения), МОТ (Международная организация труда), МВФ (Международный валютный фонд), ЮНЕСКО (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры), МАГАТЭ (Международное агентство по атомной энергии), ЮНКТАД (Конференция ООН по торговле и развитию), Международный суд. Поэтому, несмотря на то что деятельность этих организаций носит не комплексно-территориальный, а отраслевой или специальный характер, органы управления, организующие их работу, могут быть также отнесены к органам публичной власти.

Устав ООН (ч. 1 ст. 52) допускает существование региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий, – при условии, что такие соглашения или органы и их деятельность совместимы с целями и принципами ООН¹. Для признания организации региональной необходимо пространственное единство государств-членов, их размещение в пределах более или менее целостного региона; пространственное ограничение целей, задач и действий

¹ См.: Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121087/ (дата обращения: 12.01.2026).

государств-членов, то есть соответствующая субъектному составу функциональная ориентация их деятельности без притязаний на вмешательство в дела, выходящие за региональные рамки.

К региональным организациям относятся АСЕАН (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии), Совет Европы, Совет государств Балтийского моря, Организация африканского единства, Организация американских государств, Лига арабских государств, ШОС (Шанхайская организация сотрудничества) и др. Разновидностью региональных международных организаций являются конфедерации, обладающие признаками государственно-правовых союзов. К ним в настоящее время чаще всего относят СНГ (Содружество Независимых Государств), Союзное государство России и Беларуси, ЕС (Европейский союз), ЕАЭС (Евразийский экономический союз) и др. Для координации своих действий и принятия общих решений международные региональные организации и конфедерации создают свои общие органы, осуществляющие функции руководства ими.

Особенностями всех международных, надгосударственных видов публичной власти являются, во-первых, *производный от государства* и его верховной власти характер; во-вторых, их *договорный характер*. Публичная власть здесь производна от власти объединившихся государств, которые передают международным организациям и сформированным ими органам на основе международного договора часть своей компетенции и устанавливают для них ряд каких-то новых полномочий в сфере ведения общих, публичных дел. Таким образом, компетенция международных организаций и их органов ограничивается теми задачами, ради решения которых они созданы. Если основой как внутренней, так и внешней политической правосубъектности государства является его суверенитет, то политическая и правовая субъектность международных организаций проистекает из функций и полномочий, которыми их наделяют суверенные государства. Поэтому правосубъектность международных организаций является производной от правосубъектности государств, а компетенция их органов – специальной, то есть ограниченной целями и задачами, определенными уставами этих организаций¹.

¹ См.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 32–38.

Актуальность выделения в особый вид публичной власти надгосударственных органов международных региональных и конфедеративных организаций связана с тенденциями развития политико-территориального устройства в современном мире в условиях его нарастающей глобализации и вытекающими из них попытками создания межгосударственных союзов нео- и квазиимперского типа с гегемонией или доминированием в них одного из членов. В указанном направлении, например, движется в последние десятилетия развитие Европейского союза (ЕС): в нем руководящую роль играет Германия, но резиденцией всех основных структур публичной власти ЕС – Европарламента, Европейского совета, Совета министров, Европейской комиссии, Суда Европейского союза – является Брюссель. На юге Азии таким государством является Индия, которая уже вошла в число региональных держав, приобрела статус ведущего государства этого региона и заняла лидирующее положение в Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК). Наряду с США и Китаем она становится кандидатом на статус глобального центра влияния¹.

При ведущей роли России осуществляются интеграционные процессы в рамках ЕАЭС и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Эти организации представляют собой геополитические формы российской гегемонии на постсоветском пространстве в соответствии с глобальными интересами России, способными изменить баланс системы международных отношений и оспорить гегемонистскую стратегию США не только в региональном, но и в общемировом масштабе². Членами ЕАЭС в настоящее время являются Россия, Беларусь, Казахстан, Армения, Киргизия. Узбекистан входит в ЕАЭС в качестве наблюдателя. Для координации действий и принятия общих решений государствами-членами Союза были созданы руководящие органы: *Высший Евразийский экономический совет*, состоящий из глав государств и призванный при-

¹ См.: Лунев С. И. Индия как один из новых центров глобального влияния // Сравнительная политика. 2012. № 2 (8). С. 90–104.

² См.: Тюйсюзоглу Г. Евразийский союз: российская гегемония, конструируемая в тени экономической интеграции. URL: <https://inosmi.ru/russia/20140111/216400559.html> (дата обращения: 12.01.2026).

нимать наиболее важные решения общесоюзного значения; *Евразийский межправительственный совет*, состоящий из глав правительств и созданный для предварительного обсуждения проблем евразийской интеграции; *Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК)* – постоянно действующий наднациональный регулирующий орган, в задачи которого входят подготовка и реализация конкретных интеграционных мер, предусмотренных общей стратегией развития, выработанной Высшим советом; *Совет ЕЭК*, заседающий раз в месяц и состоящий из пяти представителей (по одному от каждой стороны-участника), занимающих в национальных правительствах должности вице-премьеров; *Коллегия ЕАК* – исполнительный орган комиссии, отвечающий за конкретные направления деятельности – экономику, энергетику, таможенное сотрудничество, торговлю и т. д.; *Суд Евразийского экономического союза*.

Параллельно с процессами интеграции внутри постсоветского пространства инициируется развитие Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), в которой наряду со странами СНГ и Китаем участвуют Индия, Иран, Пакистан, Монголия, Афганистан, что в перспективе предполагает ее преобразование в полноценный Евро-Азиатский союз. Примеры подобного рода можно множить. Они иллюстрируют тенденцию формирования на территории планеты региональных протоимперских блоков конфедеративного типа с наличием надгосударственных структур власти, способных управлять обществом в масштабах крупных географических регионов или континентов. Это свидетельствует о кризисе национальных государств, в которых публичная власть утрачивает контроль над своей территорией, теряет верховенство внутри своей страны и независимость в международных отношениях¹.

Тем не менее в обозримой перспективе основным, первоначальным и универсальным носителем публичной власти будет по-прежнему являться государство. И, соответственно, *основополагающим видом публичной власти останется государственная власть*. Она выступает верховной или первоначальной по отношению ко всем другим видам и субъектам публичной власти, по край-

¹ См.: Грачев Н. И. Трансформация институтов публичной власти и кризис демократии в условиях глобализации // Правовая культура. 2020. № 3. С. 7–22.

ней мере – формально-юридически, а в государствах, обладающих статусом мировой или региональной державы, пребывает таковой и фактически.

§ 2. Понятие и основные признаки государственной власти

Государственная власть представляет собой выделяемую обществом организованную силу, внешним выражением которой выступает система государственных органов и учреждений, объединяющих все элементы народной жизни в единое политическое целое (государство) путем осуществления общих для всего населения дел – функций организации, управления и поддержания порядка на основе монопольного права на принуждение.

Наличие в государстве власти, выполняющей указанные функции, является основной гарантией существования и воспроизводства государствообразующего народа, необходимым условием его благополучия и развития. *Государственная власть есть политико-правовое явление, обусловленное потребностями самостоятельного и независимого существования государства и составляющего его народа в среде других народов и государств¹. Поэтому государственную власть часто называют публичной политической властью.*

Государственная власть обладает основными свойствами, или качественными признаками, многие из которых часто и совершенно справедливо рассматриваются как принципы ее организации и деятельности. К ним относятся:

- 1) верховенство;
- 2) политический характер;
- 3) публичный характер;
- 4) правовой характер;
- 5) управленческий характер;
- 6) единство;
- 7) иерархичность построения;
- 8) легитимность.

¹ Грачев Н. И. Происхождение суверенитета. С. 44.

Верховенство (суверенность) **государственной власти** означает, что она главенствует в пределах территории государства над всеми иными субъектами политико-правовых отношений, определяет их статус и контролирует их деятельность. Соответственно, в том же государственном пространстве не может существовать другой власти, стоящей выше нее или равной ей. Все другие социальные силы на данной территории (общественные, конфессиональные, региональные и т. д.) имеют в правовом смысле производный от государственной власти характер. Преобладание государственной власти над всякой другой выражается в ее монополии на правотворческую деятельность и правовое принуждение.

Политический характер государственной власти социалистические теории связывают в первую очередь с ее классовым характером и социальной борьбой за овладение государственным аппаратом и его использование в интересах тех или иных общественных классов, чем, собственно, и отличается власть в государстве от власти в безгосударственном обществе¹. Но еще в «Капитале» К. Маркс выдвинул тезис, согласно которому кроме классовых функций организация политической власти в государстве выполняет одновременно целый ряд общих дел, вытекающих из природы любого общества (управление и поддержание порядка) и отражающих интересы всех или большинства его членов². Следовательно, любая общественная проблема так или иначе приобретает политический характер, если ее решение прямо либо косвенно связано с государством, его интересами, организацией или деятельностью государственной власти и ее органов.

В более строгом понимании политика трактуется как область жизни государственно организованного общества, связанная с его руководством, управлением его делами или оказанием влияния

¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Т. 4. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. С. 424–425, 447; Ленин В. И. О государстве // Полное собрание сочинений. Т. 39. М.: Издание политической литературы, 1970. С. 75–78; Грамши А. Тюремные тетради // А. Грамши. Избранные произведения: в 3 т. Т. 3. М.: Изд-во иностр. лит., 1959. С. 116–117, 126–128, 134–143.

² См.: Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. I. Кн. I. Процесс производства капитала. С. 342–346.

на такое руководство¹, поскольку дословно в переводе с древнегреческого термин «политика» означает искусство управления государством. Но, чтобы руководить, управлять, необходимо обладать властью. Поэтому – в узком смысле – политика есть область общественных отношений, складывающихся с целью организации и осуществления государственной власти, участия в ее осуществлении, распределения ее ресурсов, влияния на нее – как внутри государства, так и в отношениях между государствами². *Политике* в данном контексте *делегуется функция целеполагания* как разработки концепции управления обществом, социально-политического проекта его развития и *целестроения* как организации, а если нужно, то и мобилизации социальных сил, ресурсов и средств для реализации такой концепции (проекта).

Публичный характер государственной власти вытекает из общественной значимости выполняемых ею функций, их всеобщности и необходимости реализации для существования государствообразующего народа. Это объективно и самым тесным образом связывает государственную власть и ее аппарат с интересами выживания и существования государствообразующего народа, что позволяет воспринимать государство как единый, целостный организм. Поэтому государственная власть в своей конкретной деятельности не может выражать исключительно групповые, классовые, узкоэгоистические интересы отдельных социальных групп (а тем более – семей или лиц) и с необходимостью, в большей или меньшей степени, выражает общесоциальные цели, интересы и потребности.

Кроме того, публичный характер государственной власти предполагает, что ее основные акторы – государственные органы и должностные лица – принимают решения открыто и официально, прямо декларируют свои цели, аргументируют свои действия и сообщают об их предполагаемых результатах широкой общественности. В свою очередь граждане и общественные объединения имеют возможность участвовать в обсуждении предполагаемых решений, свободно выражать собственную позицию, высказывать недо-

¹ См.: Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 644–645.

² Там же. С. 646.

вольство и протестовать в рамках действующих правовых норм против актов государственных органов, если они, с их точки зрения, невыгодны или вредны для всего общества или отдельных социальных групп.

Правовой характер государственной власти заключается в том, что ее система в государстве представляет собой такой механизм политического господства, который в той или иной мере всегда опосредован правом, действует не произвольно, а в рамках отведенных его органам полномочий, установленных правовыми нормами, и, следовательно, представляет собой правовой институт¹. Это обусловлено общезначимостью и общеобязательностью права как одного из регуляторов общественных отношений в традиционном обществе (наряду с религиозными и моральными нормами) и главного социального регулятора в обществе современном, то есть институт государственной власти «непосредственным образом связан с правопорядком, определяясь им во всех своих проявлениях»² и одновременно в решающей степени определяет его. Это вытекает из того, что по своему нормативному (юридическому) содержанию и онтологической сути государство как политическая организация общества представляет собой определенный правовой порядок, и каждое государство в значительной степени регулируется и управляется посредством права. Более того, «применять понятие государство к той или иной человеческой общности можно лишь с того момента, как в ней обнаруживаются первые признаки права»³. Само же позитивное право государства есть не что иное, как новая форма регулирования общественных отношений и механизм поддержания порядка и равновесия со стороны складывающейся политической власти в таком обществе, которое уже переросло рамки нормативного порядка обычного права. Поэтому по своему содержанию и назначению право является средством государственного управления

¹ См.: Кельзен Г. Чистое учение о праве. СПб.: ООО Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2015. С. 142–143; Любашиц В. Я., Разуваев Н. В. Эволюция государства: историческая динамика и теоретическая модель. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2018. С. 187–188; Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 533.

² Любашиц В. Я., Разуваев Н. В. Указ. соч. С. 188.

³ Поздняков Э. А. Указ. соч. С. 178.

обществом, на основе которого устанавливается монополия государственной власти на принятие самих правовых актов (правотворчество и правоприменение), следовательно, и определение содержания права, а также на использование, в случае необходимости, узаконенного физического насилия (принуждения) по отношению к гражданам (подданным) государства.

Управленческий характер государственной власти проявляется в том, что общей, генеральной функцией публичной власти государства (государственного аппарата) является государственное управление, которое необходимо рассматривать как функцию государственно организованного общества, исполняемую специально формируемым для ее осуществления аппаратом государственной власти. Таким образом, общественная, социально необходимая функция управления приобретает исключительно политический, государственно-правовой характер и содержание.

Государственному управлению присущи следующие свойства и признаки:

- 1) оно *распространяется на все общество*;
- 2) оно *всегда опирается на силу государственной власти и выступает как ее конкретное проявление*;
- 3) осуществляется органами государственной власти и их должностными лицами;
- 4) в процессе государственного управления реализуются функции государства.

При таком подходе *государственное управление* есть регулирующая, организующая и юридически властная *деятельность* всего государственного аппарата, его законодательных, представительных, исполнительных, судебных и иных органов (главы государства, органов прокуратуры, контрольных органов), то есть эта деятельность носит *универсальный характер* и включает в себя принятие обязательных государственно-властных решений в различных правовых формах (законов, указов, постановлений и др.); организацию их исполнения; их проведение в жизнь, реализацию на практике; контроль за их исполнением, а в случае необходимости – принуждение к их исполнению; выявление недобросовестных исполнителей и нарушителей, а также привлечение таковых к ответственности. Иными словами, законодательство, акты главы государства, исполнительно-распорядительная деятельность, процессуальная

деятельность судов и прокурорский надзор являются определенными видами (формами) государственного управления жизнедеятельностью современного общества, без которого оно не может существовать, функционировать и развиваться.

Кроме того, государственное управление имеет *комплексный характер*. Государственная власть управляет всеми отраслями и сферами общественной жизни:

а) административно-политической сферой – обороной, внешней и внутренней безопасностью, иностранными делами, внутренними делами и охраной правопорядка, юстицией, контрольно-надзорной деятельностью;

б) экономической сферой – промышленностью, сельским хозяйством, энергетикой, транспортом, строительством, информационными технологиями, финансами и др.;

в) социально-культурной сферой – здравоохранением, образованием и наукой, пенсионным делом, культурой и др.

Единство государственной власти имеет организационно-политическое и юридическое (правовое) выражение (проявление).

Оно предопределяется следующими объективными обстоятельствами: во-первых, государственная власть всегда имеет единый социальный источник в лице доминирующей общественной группы, правящего слоя, элиты, класса, всего народа, чью волю или интересы она выражает в первую очередь; во-вторых, адекватно организованная государственная власть для выполнения своего функционального назначения всегда имеет единые цели, задачи и направления деятельности, которые определяются целями и задачами, стоящими перед страной, государством и населяющим его народом; в-третьих, достижение этих целей и решение задач требуют согласованности и единства действий всех органов, звеньев и уровней системы государственной власти, их корреляции между собой, для чего необходим единый координационный центр, обеспечивающий связь между различными государственно-властными структурами, согласованность в их работе и устанавливающий и поддерживающий организационное, правовое и функциональное единство в построении и деятельности государственного аппарата. Из этого следует организационно-правовое единство построения и деятельности государственного аппарата как материального носителя власти в государстве, то есть определенная степень единства

любого социального организма предполагает *иерархичность* его строения и внутренней организации.

Иерархичность построения государственной власти означает ступенчатую структурированность и наличие внутренней субординации в организации и деятельности ее системы (государственного аппарата). Поэтому в ней существуют различные органы, их уровни и звенья, которые выполняют различные функции, обладают разными полномочиями по осуществлению этих функций и находятся в определенном соподчинении по отношению друг к другу, образуют иерархическую лестницу. На ее вершине – конечный высший центр действия, непосредственный носитель верховной власти (орган или группа органов), приобретающий все властные функции и полномочия, а затем распространяющий по периферическим уровням какую-то необходимую их часть, при этом оставляющий право последних, окончательных решений общегосударственного (суверенного) значения за собой. В этом в итоге состоит сущность суверенитета, реальным фактическим выражением которого является наличие национально ориентированной верховной власти, обладающей универсальным полномочием на управление государством в целом, проявляющуюся в монополии на окончательные решения, не подлежащие оспариванию, обжалованию и пересмотру¹.

Легитимность государственной власти находит свое выражение в безусловном авторитете верховной власти у населения². Легитимной является власть, признаваемая им законной, правомерной. Но законность и правомерность оцениваются здесь не по формально-юридическим критериям, а психологически, на основе внутреннего, эмоционально-аффективного отношения к власти, доверия и признания права носителя верховной власти и / или того или иного уполномоченного представителя государства на осуществление ею властных полномочий. Такое отношение показывает степень готовности населения подчиняться нормативному регулированию и дискреционным решениям государственной власти. Естественно, что

¹ См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства. С. 46–52; Шмитт К. Политическая теология. С. 25–26.

² Бурдые П. Социология политики. М.: Socio-Logos, 1993. С. 208.

эта степень будет тем выше, чем более учитываются властью психология, архетипы и стереотипы поведения управляемых этнических и социальных групп, их верования, традиции, нравы, ценностные ориентации, так как в отношениях по легитимации действующей власти присутствуют взаимные ожидания: тот, кто принимает властные решения, ожидает, что ему будут повиноваться; те, кто подчиняется, – что решения будут носить ожидаемый характер, и потому с легкостью признают власть¹.

Значимость легитимности как необходимого свойства государственной власти хорошо иллюстрируется исторической практикой, которая показывает, что государства достигают пика своего расцвета и могущества только потому, что их учреждения и носители верховной власти представляются подданным или гражданам носителями высшей правды и справедливости. Как только эта вера иссякает, государственный режим в лучшем случае продолжает действовать по инерции, привычке, поддерживаемый лишь убежденностью населения в том, что всякое правительство лучше, чем хаос и анархия. Не случайно легитимность часто связывают с истинностью и справедливостью действий и решений власти, обеспечивающими ей принятие и согласие с ее требованиями. Легитимность выражает всегда тот факт, что граждане в явной или неявной форме, активно или пассивно воспринимают деятельность власти как соответствующую общим моральным принципам, а их субъективные ощущения истинного и справедливого совпадают с происходящим во властно-политической сфере.

Все указанные имманентные качественные характеристики (свойства) государственной власти в практике государственного строительства выступают как объективные закономерности ее образования, существования и воспроизводства, реформирования и развития форм и методов ее деятельности, отход от которых (или их извращение) с неизбежностью приводит к разложению государственности и гибели государства. Поэтому они вполне могут рассматриваться как изначальные и неизменные (метафизические) основы, принципы организации и деятельности государственной власти.

¹ См.: Гайденок П. П., Давыдов Ю. Н. История и рациональность: Социология М. Вебера и веберовский ренессанс. М.: Политиздат, 1991. С. 80.

§ 3. Местное самоуправление как форма публичной власти

Теоретически местное самоуправление – это управление местными территориальными коллективами (сообществами) людей на уровне населенных пунктов (сел, поселков, городов провинциального значения) и сельских районов (общин, коммун), при котором субъект и объект управления совпадают. То есть управляющие и управляемые – это одни и те же люди – жители населенного пункта, сельского или городского района. В связи с этим внедрение самоуправленческих начал на местном уровне рассматривается как важный процесс развития народовластия, приближение управления непосредственно к населению, самый короткий и прямой путь решения насущных, жизненно важных для населения проблем.

Однако в государственно организованном обществе, основанном на специализации управленческого труда, самоуправление даже в небольших населенных пунктах и общинах предполагает наличие особых органов, в кадровый состав которых входят профессиональные служащие (чиновники), принимающие и исполняющие управленческие решения. Тем не менее теоретически и формально-юридически в огромном числе стран современного мира первичным и основным субъектом местного самоуправления признается население муниципального образования.

Аналогичный подход к пониманию местного самоуправления содержится в законодательстве государств с англосаксонской правовой системой (Великобритании, США, Австралии, Канады), а также Бельгии, Швейцарии и ряда других стран. Он имеет своей практической и теоретической основой *общественную модель местного самоуправления*, зародившуюся еще в средние века в Англии. Эта модель формировалась на основе королевских хартий, предоставлявших городам и общинам привилегии самостоятельного решения целого ряда вопросов местного значения, создания в этих целях собственных органов управления¹. Однако по существу местное самоуправление долгое время носило в Великобритании

¹ См.: Калабекова М. А. История и развитие англосаксонской модели местного самоуправления в Великобритании // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. 2010. № 4. С. 324.

аристократический характер в сельской местности и олигархический – в городах: должности мэров и муниципальных советников были узурпированы несколькими знатными фамилиями, а активные избирательные права на местном уровне получили только главы семейств, внесенных в податные списки¹.

В своем развитом виде *общественная модель местного самоуправления* стала складываться только в середине – конце XIX в. в Великобритании, США, Бельгии, Канаде и некоторых других странах. Местное самоуправление развивалось здесь постепенно и «снизу», рождалось в первую очередь в борьбе имущего населения за освобождение от обременительной опеки государства, представляемого центральным аппаратом (Великобритания, Бельгия, Швейцария) или метрополии (США, Канада, Австралия, Новая Зеландия). Характерной особенностью системы местного самоуправления в этих странах, получившей к третьей четверти XIX в. признание классической, стала почти полная управленческая самостоятельность (административная автономия) местных сообществ. Органы государственной власти в названных странах действовали в пределах решения главным образом сугубо политических задач, касающихся всего государственного организма в целом: обороны и строительства вооруженных сил, внешней безопасности, международных дел и внешних сношений, внешней торговли, государственных финансов и денежной эмиссии, налогов и таможенного дела, организации системы центральных органов власти, а почти все управленческие вопросы местного значения – благоустройство территории, общественное призрение, местное хозяйство, содержание дорог, поддержание общественного порядка – были переданы в ведение муниципальных органов.

Органами государственной власти при подобной системе признаются только высшие и центральные органы (глава государства, парламент, правительство, министерства) и их подразделения в регионах, а в федеративных государствах также и органы субъектов федерации с их представителями на местах. Эти органы представляют либо все общество в целом и выступают от его имени, либо –

¹ См.: История XIX века / под ред. Э. Лависса и А. Рамбо. В 8 т. Т. 4. Время реакции и конституционные монархии 1815–1847. Ч. 2. М.: ОГИЗ, 1938. С. 30–31.

более высокое региональное сообщество. А органы местного самоуправления рассматриваются исключительно в качестве выразителей интересов населения муниципального коллектива. Единственной формой контроля со стороны вышестоящих государственных органов за состоянием дел на местах становится контроль за формальной законностью деятельности органов местного самоуправления, а соответствие или несоответствие законодательству их действий определяется в судебном порядке. Контроль за целесообразностью их деятельности со стороны центральной власти не допускается, поэтому природа местного самоуправления и его органов, формируемых населением муниципальных образований, теоретически считается не государственной, а общественной.

Такое положение соответствовало в целом общим социально-экономическим условиям большинства государств того времени. Довольно слабые хозяйственные связи между территориями предопределяли их относительную изолированность друг от друга и от центральной власти и способствовали установлению управленческой автономии местных коллективов. Каждое местное сообщество занималось решением своих проблем, практически не завися от положения дел в других территориальных единицах, и определенная независимость местного самоуправления от государственной власти казалась тогда вполне естественной¹. В результате местные коллективы как основные (первичные) субъекты самоуправления, являясь низовыми территориальными частями государства, выступали в отношениях с ним как практически полностью автономные образования, а в некоторых случаях – как действующие с ним на равных².

Таким образом, общественная модель местного самоуправления сформировалась естественным путем, без наличия предшествующего ей теоретического обоснования в виде каких-либо научных концепций. Но сама ее практика легла в основу так называемых общественных теорий местного самоуправления, возникших в середине XIX в. в континентальной Европе, а после отмены крепостного права – и в России, – *теории свободной общины* (А. де Токвиль

¹ Алексеев А. П., Братановский С. Н. Муниципальное право России: учебник. М.: РИОР; ИНФРА-М, 2013. С. 7.

² Драго Р. Административная наука. М.: Прогресс, 1982. С. 128.

и Ж.-Г. Турэ – во Франции, К. Гербер и О. Лабанд – в Германии) и *общественно-хозяйственной теории* (Р. Моль и О. фон Гирке – в Германии, А. И. Васильчиков и В. Н. Лешков – в России). Несмотря на отдельные незначительные расхождения, в главном положения этих теорий были сходны и заключались по сути в перенесении английского опыта на почву государств континентальной Европы с учетом – в некоторых случаях (В. Н. Лешков) – каких-то внутренних культурных и управленчески-правовых особенностей.

Указанные теории, однако, не учитывали особенностей эволюции стран континентальной Европы, отстававших в хозяйственном развитии от Великобритании, экономический расцвет которой в XIX в. был основан на жестокой эксплуатации колоний. Некоторые континентальные государства прошли к тому времени этап всеобъемлющей централизации (Франция, Россия, Испания), которой не знала Великобритания. Другие переживали период становления национальной государственности (Германия, Италия), что неизбежно вело к централизации властно-управленческих функций. В социально-политических условиях, в которых находились указанные страны, простое заимствование общественной модели самоуправления не могло привести к реальным успехам в построении оптимальной территориальной системы власти и управления.

Во второй половине XIX в. общественные теории местного самоуправления подвергаются критическому переосмыслению. В произведениях немецких правоведов Л. фон Штейна и Р. Гнейста в качестве ответа на запросы развивающегося германского капитализма в условиях сохранения значительных феодальных пережитков и необходимости создания сильной централизованной власти в масштабах всей Германии была сформулирована государственная теория местного самоуправления, сторонниками и талантливыми интерпретаторами которой в России стали В. П. Безобразов, А. Д. Градовский, Н. М. Коркунов, Н. И. Лазаревский и др.

Государственная теория, так же, как и общественная, признавала обособленность интересов населения отдельных территориальных единиц и необходимость предоставления управленческой самостоятельности местным органам, формируемым самим населением. Однако она рассматривала местное самоуправление как часть общего государственного управления, особую децентрализованную организацию государственной власти на местах, основанную

на выборных началах, что должно было обеспечить тесную связь местных органов и их персонала с данной местностью и ее населением¹. Главная особенность местного самоуправления, согласно этой теории, состояла в возложении на местные сообщества и создаваемые ими органы задач и функций государственного характера, которые осуществляются представителями самого населения соответствующих территорий и ориентированы на его интересы, но по уполномочию и под контролем вышестоящих органов государственной власти².

На базе государственной теории сложилась *континентальная система местного самоуправления*, основным вектором развития которой в дальнейшем стала не демократизация публичной власти на местах (что выступало основным содержанием и целью общественных теорий: практика здесь оказалась далекой от заявленного идеала), а децентрализация государственной власти. Позднее, в XX в., она получила распространение в большинстве стран мира (в континентальной Европе, государствах Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки и др). При этой системе для муниципальных образований законодательным путем устанавливается статус самоуправляемых, но в то же время они остаются административно-территориальными подразделениями государства, так как здесь имеются и выполняют свои функции территориальные органы центральных министерств и ведомств (главные управления, отделы и т. п.). В свою очередь органы местного самоуправления, обеспечивая интересы населения соответствующей территории, одновременно выступают представителями государства на местах. Отсюда вытекает необходимость определенного влияния центральной власти на формирование кадрового состава органов местного самоуправления. В целом сохраняется принцип их выборности населением. Но выборность может быть неполной и наряду с выборными структурами могут существовать и назначаемые вышестоящими органами должностные лица.

¹ См.: Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. В 2 т. Т. 2. Административное право. Ч. 1. Органы управления. СПб.: Типография акц. общ. «Слово», 1910. С. 51–52.

² См.: Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 493–501.

Таким образом, децентрализованная система государственного управления признает административную автономию местных коллективов, но эта автономия не носит всеобъемлющий характер и ограничивается не только законодательно, но и институционально. То есть государственные органы выполняют одни управленческие функции в полном объеме, тогда как другие поделены между центральной властью и муниципальными органами. Кроме того, последние подлежат контролю со стороны государственных структур не только с точки зрения законности их действий, но в целом ряде случаев, предусмотренных законом, и с точки зрения целесообразности. Очевидно, что хотя местные коллективы и имеют статус юридического лица и наделены бюджетной автономией (что в известной мере гарантирует самостоятельное выполнение возложенных на них функций), но находятся под достаточно жесткой административно-финансовой опекой государства.

Рассмотренные модели местного самоуправления проанализированы здесь в своем идеальном, «чистом» виде, так, как они представлены в общественной и государственной теориях, которым они более или менее соответствовали в конце XIX – начале XX в. Но на протяжении XX столетия в силу усложнения общественной жизни и дальнейшей профессионализации управленческого труда произошла целая революция во взглядах на организацию и практику государственного управления. То, что в XIX в. считалось совершенно чуждым задачам и функциям государственной власти (пенсии, пособия, содержание больниц и медицинское обслуживание, бесплатная юридическая помощь, обеспечение жильем, охрана окружающей среды и улучшение санитарных условий, оптимальное использование природных ресурсов, планирование строительства в городских и сельских поселениях и много другое), входит в настоящее время в перечень обязательных забот любого цивилизованного государства¹. Соответственно, увеличился и объем функций муниципальных органов. Их реализация стала невозможной без тесной координации со стороны центральной власти. Поэтому на протяжении последних 60–70 лет происходило практическое

¹ Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984. С. 28.

сближение общественной и государственной теорий. При этом если законодательство стран Европы, Латинской Америки, Азии и Африки все более смещалось в сторону общественной теории, то практика, даже в государствах, где господствует англо-саксонская система права, уходила в направлении континентальной модели местного самоуправления. Как отмечал еще в середине 90-х гг. прошлого века Г. В. Барабашев, эволюция местного самоуправления в этих странах «многократно усилила государственную природу муниципальных институтов, срастив местные дела с общегосударственными интересами и поставив выборные муниципальные учреждения в сильнейшую административную и финансовую зависимость от правительства и министерств»¹.

Однако, несмотря на указанные тенденции, англосаксонская система как источник классических муниципальных форм сохранила притягательную силу мифа и послужила образцом для заимствования многими странами. Поэтому по своим формально-юридическим очертаниям на протяжении XX столетия происходило постепенное сближение континентальной системы с англосаксонской, хотя практически последняя постоянно эволюционировала в направлении простой децентрализации континентального типа. Местное самоуправление в различных странах постепенно унифицируется. Ведущими его чертами в настоящее время являются бюрократизация местной власти, рецентрализация многих управленческих функций, усиление государственного контроля за муниципальными органами, что носит вполне объективный характер².

Сказанное ранее позволяет предположить, что попытка представить местное самоуправление как особую негосударственную публичную власть, как это часто делалось в последние десятилетия в отечественной юриспруденции, осуществляется без учета степени сложности и единства организационной структуры государственного управления обществом. Упускается из виду, что эта структура представляет собой не только систему органов, но и систему орга-

¹ Барабашев Г. В. Местное самоуправление: учеб. пособие. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. С. 20.

² См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран: учеб. пособие. М.: ФОРУМ, ИНФРА-М, 2000. С. 465–466; Гарнер Д. Указ. соч. С. 27–29.

низационных и функциональных связей, влияющих на управление таким образом, что возникает существенная взаимозависимость государственной власти и местного самоуправления, соучаствующих в формировании и реализации управленческих воздействий¹. Не учитывается также, что местное самоуправление имеет двойственную природу: и государственную, и общественную одновременно², и государственная природа является явно преобладающей.

Общественная природа местного самоуправления обусловлена следующими объективными обстоятельствами: наличием особых территориальных общественных (местных) интересов, не всегда связанных с общегосударственными и даже иногда противоречащих им; возможностью и целесообразностью управления местными и некоторыми более общими государственными делами на местном уровне, исходя в первую очередь из интересов проживающего здесь сообщества людей, а не только государства в целом; возможностью осуществления властно-управленческих функций не структурами государства, а органами самого местного сообщества, ответственного перед населением, что, впрочем, не исключает их ответственности и перед государством. Государственная же природа местного самоуправления заключается в выполнении его органами задач и функций, изначально присущих государству и его структурам, а также в формах и с помощью методов, свойственных органам государственной власти; в осуществлении управленческих функций не по собственному праву, а по уполномочию государства; в обладании муниципальными органами государственно-властными полномочиями и применении ими мер государственного принуждения; в регулировании статуса, организации и деятельности местного самоуправления законами государства, производности уставов, хартий и т. д., принимаемых местными сообществами от государственного законодательства, которое и придает местному самоуправлению официально-публичный статус; в наличии публично-правовой

¹ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 134–135.

² См.: Грачев Н. И. Правовая природа местного самоуправления // Муниципальное управление в России: становление и адаптация зарубежного опыта: сб. ст. Волгоград: Комитет по печати, 1995. С. 8–9; Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 25, 57.

ответственности органов местного самоуправления и самого сообщества перед государством.

Из двойственной природы местного самоуправления и вытекает его определение как явления публичного характера, тесно связанного с государством, определяемого им и находящегося в тесной управленческой зависимости от его органов и под их контролем. Поэтому мы разделяем позицию авторов, которые считают, что невозможно укрепление государственной власти в России без развития местного самоуправления, но также и без сочетания разумной централизации с упрочением государственных начал в управлении на местах¹. Для этого и необходим адекватный подход к *местному самоуправлению* как к *одной из форм административной автономии*. Сама же *административная автономия* территориальных коллективов может рассматриваться в качестве *разновидности административной децентрализации государственной власти*. Об этом свидетельствует и статус территориальных коллективов или местных сообществ, обладающих правом самоуправления. С одной стороны, по своему законодательному статусу они выступают муниципальными образованиями, в пределах которых формируются выборные органы местного самоуправления, принимается местный бюджет, существует муниципальная собственность. С другой стороны, они, как правило, являются административно-территориальными единицами государства, в рамках которых учреждаются и действуют органы государственной исполнительной и судебной власти, прокуратуры, иные контрольные, надзорные и фискальные органы, осуществляются определенные государственные функции. И именно к компетенции государства относятся вопросы реорганизации, упразднения, укрепления, разукрупнения, а также изменения статуса различных территориальных образований.

В 1993 г. на волне либерально-демократических реформ в новой Конституции РФ была закреплена общественная модель местного

¹ См.: Бланкенгель А. Местное самоуправление против государственного управления // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 1. С. 127–130; Васильев В. И. Местное самоуправление сегодня и завтра // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 10–23; Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 104.

самоуправления (ст. 12 гл. 8), предполагающая четкое разграничение компетенции между государственными и муниципальными органами, ответственными в первую очередь не перед государством, которое могло контролировать их только с точки зрения соблюдения законодательства, а исключительно перед населением муниципальных образований. В результате органы местного самоуправления в 90-е гг. XX в. смогли выйти из-под контроля федеральных и региональных органов власти, что привело к потере управляемости и разрушению социальной инфраструктуры на уровне многих сельских районов и поселений. На протяжении двух первых десятилетий нового столетия на основе последовательного изменения законодательства шло постепенное восстановление властной вертикали в отношениях государственной власти и местного самоуправления (это отражено в поправках к ст. 131 и 132 Конституции РФ 2020 г.). В соответствии с последними поправками органы государственной власти и органы местного самоуправления составляют единую систему публичной власти. Органы государства получили право участвовать в формировании муниципальных органов, в назначении на должности и освобождении от них их руководителей в порядке, установленном федеральным законом.

§ 4. Система публичной власти государства

Система публичной власти может быть представлена как определенный порядок ее организации и осуществления. Она имеет достаточно сложную внутреннюю организационную и функциональную структуру, включает в себя:

1) институциональное (организационное) строение – внутреннюю форму этой системы в ее статичном положении – как *систему органов публичной власти, их звеньев и уровней, расположенных в иерархической последовательности*;

2) структуру правовых и фактических управленческих связей между этими органами, их звеньями и уровнями в виде формы распределения между ними государственно-властных функций и полномочий по принятию решений политико-административного характера в отношении управляемых объектов, то есть *организационно-правовой механизм взаимодействия, совокупность взаимоотношений*

между ними по руководящему воздействию на общественные процессы.

Организационную основу системы публичной власти составляет государственный аппарат, представляющий собой иерархически упорядоченную совокупность государственных органов и учреждений, осуществляющих задачи и функции государства по организации жизнедеятельности общества, управления его делами и поддержанию порядка в нем.

В структуре государственного аппарата выделяются несколько иерархических, соподчиненных между собой уровней публичной власти, включающих в себя определенные подсистемы и звенья государственных органов и органов местного самоуправления, между которыми нет никаких принципиальных различий.

Основными элементами государственного аппарата являются органы публичной власти. Эти органы имеют неодинаковое назначение, выполняют разные задачи и функции, имеют разные полномочия, структуру, порядок формирования и деятельности и т. д. Однако все они обладают целым рядом признаков, которые существенным образом отличают их от других человеческих организаций – предприятий, учреждений, общественных объединений и т. п. К таким признакам относятся:

1. *Орган публичной власти всегда выступает как разновидность человеческой организации.* Это всегда устойчивый коллектив людей, объединенных общностью целей, задач и функций, представляющих собой управляемое единство. В ряде случаев органы публичной власти могут состоять из одного лица, быть единоличными, представляя особый вид органов – должностных лиц. К ним обычно относятся главы государств и провинций: монархи, президенты, губернаторы, префекты, мэры и др. Однако нужно иметь в виду, что при них всегда формируется целый ряд вспомогательных структур, основной задачей которых является обеспечение деятельности таких должностных лиц: королевский совет, администрация президента, совет безопасности и др.

2. *Орган публичной власти представляет собой коллектив людей, являющихся гражданами соответствующего государства и состоящих на государственной службе, то есть государственных служащих, занимающих определенные должности в соответствии с существующим штатным расписанием такого органа.*

3. *Орган публичной власти является организационно обособленной частью государственного аппарата*, что выражается в наличии нормативно-правового акта (закона, указа, постановления) или группы таких актов (конституции, закона, регламента). Этот акт (группа актов) определяет наименование органа и относит его именно к органам публичной власти (законодательным, исполнительным, судебным или контрольно-надзорным); определяет его назначение, задачи, функции и полномочия, порядок формирования, внутреннюю структуру и штатное расписание. Организационная обособленность выражается также в наличии юридического адреса органа и обособленного имущества – финансовых средств, помещения, оборудования и т. д., передаваемых ему государством для выполнения закрепленных за ним задач и функций.

4. *Орган публичной власти создается государством* или по его уполномочию иными субъектами права (вышестоящими органами, субъектами федерации, местными сообществами), *действует от имени государства* (субъекта федерации, муниципального образования) и от своего имени, *несет ответственность перед государством* (вышестоящими органами), подконтролен и подотчетен таким органам и / или народу (населению).

5. *Орган публичной власти имеет* закрепленную нормативно-правовыми актами *структуру* – внутреннюю организацию, состоящую из структурных подразделений (управлений, отделов, подразделов, департаментов и т. д.) и штатных должностей. Все структурные подразделения и должности находятся в иерархической соподчиненности и восходят к руководителю органа (начальнику, директору, министру, председателю и т. д. или управляющей коллегии).

6. *Орган публичной власти выполняет определенную часть задач и функций государства* и создается именно с этой целью. В процессе его деятельности непосредственно реализуется функция (или функции) государства в какой-либо сфере жизнедеятельности общества или же во всех его отраслях и сферах, если это деятельность органа общей компетенции.

7. *Орган публичной власти наделяется собственной компетенцией* – законом возложенным на него объемом публичных дел, по которым он уполномочен принимать обязательные решения. Наличие собственной компетенции означает, что она принадлежит

органу по праву и осуществляет он ее самостоятельно и по собственному полномочию. Это отличает его от структурных подразделений и должностных лиц государственных органов, которые могут осуществлять отдельные полномочия органов публичной власти по их заданию (уполномочию). *Собственная компетенция выступает определяющим фактором правового статуса органа публичной власти.* В зависимости от ее характера и объема устанавливается его организационная структура, определяются формы и методы его деятельности, место и роль в государственном аппарате.

Таким образом, **орган публичной власти** – это организованный коллектив государственных служащих, являющийся организационно обособленной, самостоятельной частью государственного аппарата, создаваемый государством в целях реализации определенных государственных функций и наделяемый для этого собственной компетенцией, самостоятельно им осуществляемой.

На самом высоком (первом) уровне публичной власти, на вершине ее пирамиды, находятся *высшие органы государственной власти.* Один из высших органов – как в абсолютной или самодержавной монархии, при диктатуре (вождистском режиме), – либо все они вместе (включая избирательный корпус) – как при либерально-демократическом режиме – *выступает (либо выступают) в качестве верховной власти государства,* составляя ее институт.

К высшим органам государственной власти относятся:

– глава государства (монарх, президент или коллегиальный орган, например, Президиум Верховного Совета в СССР, Федеральный совет в Швейцарии, состоящий из семи членов, которые избираются Парламентом);

– парламент – высший представительный и законодательный орган;

– правительство (совет, комитет министров) – высший исполнительно-распорядительный орган;

– высшие судебные инстанции – верховные и конституционные суды.

Они формируют все другие государственные органы, определяют их статус и систему.

Высшие органы реализуют своими актами исключительную компетенцию государства, осуществляют его суверенные полномочия, то есть решают вопросы суверенного значения, определяю-

щие независимое и самостоятельное существование государства и образующего его народа. Все высшие органы, за исключением судебных, являются органами общей компетенции, обладают полномочиями по решению дел во всех отраслях и сферах жизнедеятельности общества. Их компетенция распространяется на всю территорию государства и на всех его граждан. По своей сути высшие органы государства являются органами политического руководства обществом. Они определяют необходимые параметры его существования и устанавливают основные направления его развития.

Второй уровень в системе государственной власти занимают *центральные органы*. Как и высшие органы, они представляют собой звено (подсистему органов) общегосударственного масштаба, действуют от имени государства и распространяют свою компетенцию на всю его территорию. Однако по порядку формирования, объему компетенции, роли и месту в механизме государства они занимают менее значимое положение, чем высшие органы. Центральные органы формируются высшими органами, являются производными от них и подчинены им. Высшие органы определяют статус центральных органов, их наименование, структуру и штаты, функции и полномочия, кадровый состав. Они могут упразднить, объединять или реорганизовывать центральные органы. Сама система центральных органов, материальные и финансовые ресурсы на их содержание определяются высшими органами. Компетенция центральных органов носит отраслевой, межотраслевой или специальный характер. Они имеют свои подразделения на территории субъектов федерации, административно-территориальных единиц и муниципальных образований, осуществляющих управление объектами и предметами ведения отраслевого, межотраслевого и специального назначения.

Центральные органы отраслевой компетенции имеют полномочия по решению дел в какой-то одной определенной сфере общественной жизни или отрасли деятельности – экономике, культуре, здравоохранении, образовании, тяжелой или легкой промышленности, обороне, внутренних делах и т. д. Они обычно называются министерствами. *Органы межотраслевой (функциональной) компетенции* осуществляют надведомственные полномочия при реализации какой-либо значимой государственной функции: управлении финансами, таможенным делом, сборе налогов, обеспечении госу-

дарственной безопасности и т. д. Они могут называться министерствами, службами и др. *Органы специальной компетенции* осуществляют полномочия по контролю, надзору и разрешению конкретных дел в узких и специфичных сферах государственной деятельности – внешней разведке, ликвидации чрезвычайных ситуаций, архивном деле, спецстроительстве и т. д. К ним можно отнести прокуратуру, самостоятельные следственные органы, финансово-ревизионные структуры. Они обычно именуются службами, агентствами и др.

Третьим уровнем системы публичной власти выступает *региональный уровень*. Это уровень субъекта федерации, национально-территориальной автономии в сложных унитарных государствах и первая ступень административно-территориального устройства (область, провинция) в простых унитарных государствах.

Все субъекты федерации имеют свою собственную систему органов государственной власти, которая формируется ими самостоятельно, но в соответствии с основными принципами государственного строя, установленными федеральной конституцией, и, как правило, воспроизводит систему высших общегосударственных органов. Субъекты федерации имеют свои законодательные (представительные) органы, принимающие законы по вопросам внутренней организации и жизнедеятельности населения своего субъекта. Региональные законы должны соответствовать федеральному законодательству, но между федеральным парламентом и законодательными органами субъектов федерации нет прямого подчинения, поэтому разногласия между ними решаются согласительными процедурами или в судебном порядке. Процедуры их преодоления, тем не менее, закрепляются федеральным законодательством, что и дает возможность и в федерациях обеспечивать единство системы их публичной власти по вертикали.

Исполнительные органы субъектов федерации в вопросах компетенции федеральных исполнительных органов составляют с ними единую систему и фактически находятся в их подчинении. Однако и законодательные, и исполнительные органы власти субъектов федерации (губернаторы, правительства) обладают высокой степенью самостоятельности при решении вопросов регионального значения (принятия собственной конституции и законов, административно-территориального деления, организации системы местных органов

власти и управления, определения их кадрового состава, установления собственной налоговой базы и бюджета и др.).

Подразделения центральных органов государственной власти на территории субъектов федерации, национально-автономных образований и административно-территориальных единиц высшего уровня унитарных государств (области, провинции) составляет вместе с их органами региональный уровень публичной власти. Они наделяются полномочиями по решению дел исполнительно-распорядительного и контрольно-надзорного характера (охраны общественного порядка, государственной и информационной безопасности, оборонного производства, финансового контроля, общего надзора за законностью и т. п.). Однако по существу их деятельность административно-политического характера и значения, поскольку направлена на проведение политики государства в различных отраслях и сферах общественной жизни в регионах.

Четвертым уровнем системы государственной власти является местный уровень – уровень сельских районов и населенных пунктов (городов, сел, поселков и т. д.). Здесь в настоящее время чаще всего формируются муниципальные образования и создаются органы местного самоуправления, которые наделяются полномочиями по самостоятельному решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления – это органы муниципального образования, создаваемые им для осуществления функций публичного управления на своей территории в целях решения вопросов местного значения. Они обладают всеми признаками органов публичной власти, к которым можно отнести наличие представительного органа муниципального образования; главы муниципального образования; местной администрации (исполнительно-распорядительного органа). Порядок формирования, компетенция, срок, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются в основном государственным законодательством и только в незначительной степени – уставом муниципального образования. Законодательство ряда государств не относит органы местного самоуправления к органам государственной власти, определяя их как особую публичную власть территориальных коллективов (местных сообществ). Но это мало что меняет на практике. Фактически они выступают низовым территориальным уровнем государственного

аппарата и в них работают профессиональные чиновники (муниципальные служащие).

Последним (пятым) уровнем публичной власти в государстве принято считать администрацию государственных и муниципальных предприятий и учреждений, публичных корпораций и им подобных организаций, которая, осуществляя непосредственное управление коммерческими и некоммерческими организациями, проводит в жизнь экономическую и социально-культурную политику государства.

Государственные и муниципальные учреждения – некоммерческие организации, созданные государством или муниципальным образованием для осуществления различных общественно значимых функций – социального, культурного, научного, воспитательного характера (почта, телеграф, средства массовой информации, музеи, архивы, театры, школы, вузы, научно-исследовательские институты, больницы и т. д.). Они, как правило, не обладают государственно-властными полномочиями, но осуществляют непосредственно практическую деятельность по выполнению целого ряда важнейших государственных функций. Их образование, реорганизация, упразднение и управление их деятельностью осуществляются органами государства и местного самоуправления. Администрация государственных и муниципальных учреждений так же, как и администрация государственных и муниципальных предприятий, выступает низовым звеном государственного аппарата или аппарата муниципальной власти, осуществляя в отношении своих сотрудников (рабочих и служащих) властно-организующую деятельность – прием и увольнение работников, определение их функциональных обязанностей, назначение руководителей структурных подразделений, организацию внутреннего трудового распорядка, регулирование труда и отдыха и т. д. Аналогичные функции властного характера по отношению к своим сотрудникам осуществляет и администрация организаций (учреждений и предприятий) непубличных (частных) форм собственности.

***Публичные корпорации** – это организации (предприятия, учреждения) частной либо смешанной (государственно-частной, муниципально-частной) форм собственности, которые по договору с государственными или муниципальными органами либо по их поручению и под их контролем осуществляют общественно значимую*

деятельность промышленного, финансового, строительного, торгового, социального, культурного и т. п. характера, – торговые и сельскохозяйственные палаты, национальные общества железных дорог, агентства по атомной энергии, национальные кассы социального обеспечения, национальные и региональные центры университетской и школьной деятельности т. д. В Российской Федерации к публичным службам могут быть отнесены *автономные учреждения*, которые в соответствии со ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ от 3 ноября 2006 г. «Об автономных учреждениях» определяются как некоммерческие организации, созданные Российской Федерацией, ее субъектом или муниципальным образованием для выполнения работ и оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты населения, спорта и т. д.; государственные и негосударственные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования, Музейный фонд); торгово-промышленные палаты; нотариальная и адвокатские палаты и т. д.

Особой разновидностью публичных корпораций являются *государственные корпорации (ГК)*. ГК – это некоммерческая организация, учрежденная государством на основе специального закона о ее создании при выплате имущественного вноса с его стороны, созданная для осуществления социальных, экономических, *управленческих* и иных общественно полезных функций. Роль и значение ГК в государственном механизме помогает определить их перечень в Российской Федерации, в котором их насчитывается около пятидесяти. К ним относятся такие корпорации, как «Росатом», «Газпром», «Роснефть», «Ростехнологии», «Федеральная сетевая компания „Единые энергетические системы“», «Аэрофлот» и т. д. По существу, исходя из правового положения, роли и характера деятельности, к ГК можно отнести ОАО «РЖД», а также около трех десятков банков с государственным участием – Внешэкономбанк (ВЭБ), ВТБ-24, Сбербанк, Газпромбанк, Почта Банк и др.

Таким образом, *система публичной власти и управления обществом, кроме государственных органов, включает в себя другие органы публичной власти, публичные службы и органы управления корпораций, общественные органы и организации, наделенные*

государственно-властными полномочиями либо участвующие в решении вопросов политического и административного характера.

Литература

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. ; с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.01.2026).

2. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 декабря 2021 г.) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/ (дата обращения: 12.01.2026).

3. О Правительстве Российской Федерации : федер. конст. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366950/ (дата обращения: 12.01.2026).

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 12.01.2026).

5. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 12.01.2026).

6. Алексеев, А. П. Муниципальное право России : учебник / А. П. Алексеев, С. Н. Братановский. – Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2013. – 267 с.

7. Грачев, Н. И. Конституционный принцип единства системы государственной власти и проблемы его реализации в Российской Федерации / Н. И. Грачев. – Волгоград : ВА МВД России, 2018. – 284 с.

8. Грачев, Н. И. Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы / Н. И. Грачев // Вест-

ник Волгоградской академии МВД России. – 2020. – № 4 (55). – С. 8–18.

9. Грачев, Н. И. Территориальная организация публичной власти : учебник для вузов / Н. И. Грачев. – Москва : Юрайт, 2025. – 471 с.

10. Грачев, Н. И. Трансформация институтов публичной власти и кризис демократии в условиях глобализации / Н. И. Грачев // Правовая культура. – 2020. – № 3. – С. 7–22.

11. Гусев, В. Е. Власть и публичная власть: конвергенция идей / В. Е. Гусев // Молодой ученый. – 2009. – № 12. – С. 324–326.

12. Дин, М. Правительность: власть и правление в современных обществах / М. Дин. – Москва : Дело, 2016. – 592 с.

13. Жувенель, Б. де. Власть. Естественная история ее возрастания / Б. де Жувенель. – Москва : ИРИСЭН : Мысль, 2010. – 546 с.

14. Мамычев, А. Ю. Государственная власть в социокультурной организации современного общества: теоретико-методологические аспекты политико-правовой трансформации / А. Ю. Мамычев. – Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2018. – 290 с.

15. Понкин, И. В. Теория публичного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / И. В. Понкин. – Москва : Буки Веди, 2017. – 732 с.

16. Публичная власть: проблемы реализации и ответственности : монография / Н. И. Матузов и др.; под ред. Н. И. Матузова, О. И. Цыбулевской. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская гос. акад. права», 2011. – 526 с.

17. Романчук, И. С. Публичная государственная власть: методология исследования и практика ограничения : учеб. пособие / И. С. Романчук. – Тюмень : Издательство Тюменского государственного университета, 2013. – 188 с.

18. Чиркин, В. Е. Публичная власть / В. Е. Чиркин. – Москва : Юрист, 2005. – 174 с.

ГЛАВА VI. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВА

§ 1. Понятие, структура и функции политической системы

Категория «политическая система общества» вошла в научный оборот сравнительно недавно. Ее появление связано с созданием в 50-е – 60-е гг. XX в. общей теории систем и развитием метода системного анализа в исследовании общественных явлений. В соответствии с ними любой социальный феномен может рассматриваться как сложная система, представляющая собой такое сочетание элементов, находящихся между собой в сложной взаимосвязи и взаимозависимости, которое порождает новое системное качество. Происхождение термина «политическая система» часто связывают с именем американского социолога Т. Парсонса (1902–1979 гг.), который рассматривал общество как взаимодействие четырех подсистем – экономической, политической, социальной и духовной¹. Но свои концептуальные очертания понятие политической системы обрело в работах других американских ученых – Д. Истона² и Г. Алмонда³. В отечественном обществоведении 60-х гг. и до середины 70-х гг. XX в. аналогом понятия политической системы служило понятие политической организации общества.

Понятия «политический» и «политика» тесно связаны с понятием «государство». Древнегреческое слово «полис», от которого и произошла категория «политика», означает город-государство (особая форма организации общественной жизни в античном мире). Поэтому в широком смысле **политика** означает *все то, что относится к делам государства, связано с его существованием, функционированием и развитием*⁴. В более строгом понимании, в узком смысле, **политика** трактуется как *область жизни государственно организо-*

¹ См.: Парсонс Т. Указ. соч. С. 23–32.

² См.: Истон Д. Подход к анализу политических систем // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки: журнал. 2015. № 5. С. 17–37.

³ См.: Сравнительная политология сегодня: мировой обзор: учеб. пособие для студентов-политологов / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон. М.: Аспект Пресс, 2002. С. 37–39, 69–92.

⁴ См.: Категории политической науки. С. 13–17.

ванного общества, связанная с его руководством, управлением его делами или оказанием влияния на такое руководство¹. Но чтобы руководить, управлять, необходимо обладать властью. Поэтому *политика* есть область общественных отношений по поводу организации и осуществления государственной власти, участия в ее осуществлении, распределения ее ресурсов, влияния на нее – как внутри государства (внутренняя политика), так и в отношениях между государствами (внешняя политика). Другими словами, «понятие государства предполагает понятие политического»² и наоборот. Политика составляет важнейший срез существования и жизнедеятельности любого государственно организованного общества и любого государствообразующего народа или народа, желающего быть таковым. И если у народа больше нет силы и воли утверждать себя в области политики, сама политика отнюдь не исчезает из мира – в этом случае из мира исчезает ослабевший народ³.

Политике в данном контексте отводится функция целеполагания и целедостижения. Она, благодаря своей опоре на власть, обеспечивает организацию людей в государственно организованном обществе для эффективного коллективного действия, чтобы добиваться общих для государствообразующего народа целей. Однако в государствах древности и средневековья, в абсолютистских государствах на пороге Нового времени вопросами целеполагания, управления, мобилизации и организации населения занимался достаточно узкий круг людей, входивших в управленческую элиту. Политика как управление была привилегией верховной власти либо – в лучшем случае – аристократической и / или бюрократической верхушки государства и общества. Но с началом эпохи буржуазных революций происходит постепенная демократизация общественной жизни, что приводит к активному участию в осуществлении политики иных социальных классов, а в XX столетии – и широких народных масс, которые – посредством различных самодетельных организаций, средств массовой информации и т. д. – вовлекаются

¹ Вебер М. Политика как признание и профессия. С. 644–645.

² Шмитт К. Понятие политического. С. 293.

³ Там же. С. 330.

в политические процессы и начинают оказывать влияние на реализацию функций государственной власти.

По существу понятия политической системы и политической организации общества явились формой научного отражения и объяснения указанных изменений в общественно-политической жизни государственно организованных обществ. Они передают сложность политических процессов в современных государствах, где политика уже не может быть сведена к практике функционирования государственного аппарата, а политическая жизнь включает в себя деятельность целого ряда негосударственных организаций, ассоциаций и групп, что, в свою очередь, предполагает необходимость понимания всех тех социальных явлений экономического, духовного, нравственного, культурного и иных порядков, которые оказывают влияние на формирование политических целей и интересов широкого спектра различных социальных сил. И в этом смысле понятие «политическая система государственно организованного общества» – в отличие от понятия государственного аппарата или механизма – включает в себя весь набор социальных институтов и явлений, организационных и нормативных процедур, оказывающих влияние на организацию и осуществление государственной власти, то есть, с одной стороны, социальный механизм, состоящий из выбора коллективных целей, принятия решений, привлечения и мобилизации необходимых средств и ресурсов, а с другой – обеспечивающую этот механизм институционально-нормативную структуру, включающую в себя институты партийного лидерства, органы государственной власти и управления, нормы и правила, определяющие организацию и упорядочение общественной жизни и др.

Вышесказанное убеждает в том, что *политическая система представляет собой не существующую реально организацию, а теоретическую, мыслительную конструкцию, научный инструмент, позволяющий выявлять и описывать политическую жизнь государственно организованного общества во всей ее полноте*. Эта категория не отражает саму политическую реальность, а является средством системного анализа этой реальности. Однако такое методологическое использование категории политической системы позволяет рассматривать ее как целостный сложный механизм организации и функционирования политической власти государст-

венно организованного общества, включающий в себя как формальные, так и неформальные структуры, участвующие в принятии государственно значимых решений или оказывающие влияние на их содержание. Понятие политической системы позволяет, с одной стороны, рассмотреть политическую жизнь как целостную картину деятельности людей и их различных организаций, а с другой – увидеть эту жизнь в контексте ее взаимодействия с окружающей социальной средой. Но, пожалуй, *самое главное* состоит в следующем: *концепция политической системы дает возможность учесть целый ряд неформальных механизмов функционирования современного государства.*

Многомерность явления политической системы обусловила сложность ее научного определения. Поэтому трактовка понятия политической системы отличается большим разнообразием: насчитывается около двадцати формулировок, претендующих на универсальность отражения политического в жизни общества. При этом можно выделить несколько подходов к исследованию политической системы, которые, претендуя на универсальность, акцентируют внимание на отдельных ее сторонах.

Институциональный подход рассматривает политическую систему в первую очередь как совокупность политических институтов (организаций), легально (как правило) участвующих в политической жизни страны, оставляя за ее пределами значительный спектр имеющих место в каждом обществе неинституционализованных взаимодействий и отношений по поводу властного распределения ролей и ресурсов.

Функциональный подход сосредоточивает свое внимание на деятельности политических институтов, на их связях с системой в целом и между отдельными ее субъектами с учетом того, насколько их деятельность соответствует функциям сохранения и развития политической системы в целом.

Регулятивный подход придает первостепенное значение всей системе нормативного регулирования при функционировании политических институтов как формального, так и неформального характера: юридических и моральных норм, политических обычаев и традиций, принципов, корпоративных норм, а также уставам политических партий и общественных организаций и т. д.

Особо следует выделить сторонников *элитарного подхода* в государственном управлении, которые нацелены на раскрытие роли экономических и административных элит, партийных лидеров и функционеров, бюрократического аппарата, различных неформальных группировок в принятии решений общегосударственного характера и других политических процессах.

Адекватному определению политической системы в значительной степени способствует выяснение ее функций и структуры. Если обобщить существующие в литературе подходы к выделению и характеристике функций, которые призвана осуществлять в государственно организованном обществе политическая система, то можно сделать вывод, что они во многом схожи с функциями самого государства. И в зарубежной, и в отечественной литературе к ним, как правило, относят:

1) *политическое руководство* обществом (целеполагание, выработка адекватного общественного проекта, программы жизнедеятельности общества, перспективных и ближайших задач его развития);

2) *мобилизация общественных ресурсов* для достижения поставленных целей;

3) *интеграция общества* (ориентирование членов общества, различных его социальных групп на определенные идеалы и ценности, согласование интересов индивидов и групп и их консолидация вокруг значимых социально-политических целей и ценностей господствующей идеологии и культуры);

4) *регулирование*, упорядочение политических процессов (введение правил, на основе которых происходит взаимодействие различных субъектов политических отношений, применение этих правил и процедур их реализации, контроль за их соблюдением, пресечение акций, направленных на их нарушение и т. д.);

5) *дистрибуция*, то есть *распределение ценностей* (благ, услуг, статусов, социальных преимуществ, культурных достижений, форм досуга и т. д.);

6) *реагирование* на воздействия извне и *адаптация* к окружающей среде (способность к адекватному ответу на импульсы, сигналы и вызовы, исходящие как изнутри социальной системы, так и извне, из окружающей эту систему внешней, международной среды; это позволяет политической системе приспосабливаться к по-

стоянно меняющимся условиям, трансформировать необходимым образом и адаптировать социальный организм, которым она руководит).

Функции политической системы во многом предопределяют ее структуру, в которой выделяют обычно следующие подсистемы (структуры) – ее элементы: институциональную, функциональную, нормативную, культурно-идеологическую.

Институциональная структура (ее также называют политической организацией общества) представляет собой совокупность государственных и негосударственных организаций и учреждений, принимающих участие в осуществлении свойственных политической системе функций. В нее, как правило, включают государство, политические партии, общественные объединения и движения, религиозные организации, средства массовой информации (СМИ), неправительственные (некоммерческие) организации (НПО, НКО), группы интересов (давления), а также отношения между ними, в которых проявляются их формальный и фактический статус, характер и содержание осуществляемой ими политической деятельности, интересы различных классов, социальных слоев и групп и т. д. Политическая организация общества как институциональная часть политической системы является наиболее существенным ее элементом. Именно деятельность ее субъектов инициирует выдвижение основных целей и задач социального развития, определение внешней и внутренней политики государства, формирование политических и правовых норм, мобилизацию общественных сил и средств для достижения поставленных и принятых обществом целей.

Функциональная структура политической системы (политическая деятельность) тесно связана с институциональной. Она выражает деятельностьную, динамическую, процессуальную ее сторону и характеризуется выполнением реальных функций (подфункций) теми или иными институтами (организациями) в политической системе, а также формами и методами их деятельности, фактической ролью, которую они играют в осуществлении политической власти, в принятии основополагающих политических решений, связанных с существованием и развитием государственно организованного общества. При этом фактический порядок принятия и осуществления политических решений, хотя и «завязан» на действии конституционных процедур, прописанных в законодательстве, существен-

ным образом отличается от них. Он обладает в сравнении с ним значительной самостоятельностью, может далеко выходить за рамки юридически установленного порядка, что чаще всего обусловлено деятельностью неформальных политических структур, способных ограничивать власть конституционных институтов, исходя из интересов отдельных влиятельных социальных сил.

Нормативная структура включает в себя политико-правовые принципы и нормы, обычаи и обыкновения, традиционные политические правила, политические обряды и ритуалы, нормы общественных организаций, партийные решения, различные «теневые» практики, направленные на упорядочение (регулирование) деятельности политических институтов и отдельных акторов политических отношений. При этом собственно официальное законодательство играет в нормативной структуре политической системы далеко не главную роль. Здесь, напротив, велика как раз роль неписаных норм – политических обычаев и традиций, различных «теневых» практик, например, так называемого «телефонного права» и т. д. Именно такими нормами во многом определяется фактический порядок принятия важнейших политических решений и реальный статус различных субъектов политических отношений.

Культурно-идеологическая структура включает два составных элемента – политическое сознание и политическую культуру.

Политическое сознание – это комплекс идей, теоретических концепций, взглядов, представлений, мнений, оценочных суждений, эмоций, выдвигаемых, разделяемых и испытываемых отдельными участниками общественной жизни, различными социальными группами, обществом в целом. Эти идеи, взгляды отражают отношение участников общественной жизни к миру политики и направляют их политическое поведение.

Политизация общественного и индивидуального сознания, его выделение в относительно самостоятельную сферу происходит там и тогда, где и когда возникает социальное неравенство, формируются институты социального управления и публичной власти, то есть с момента возникновения государственности. Политическое сознание выполняет следующие функции:

а) регулятивную – дает ориентиры политического поведения, вырабатывая идеи, представления, убеждения и т. п. относительно

политического участия, его форм, способов, выполнения политических ролей и пр.;

б) оценочную – способствует формированию отношения к политической жизни в целом, к конкретным политическим событиям и т. д.;

в) интегрирующую – содействует объединению социальных слоев и общественных групп в политические партии и движения, консолидации общества в целом на основе общих ценностей, идей, установок и др.

***Политическая культура** – это совокупность типичных образов политического поведения, характерных для народа конкретной страны, определенной социальной группы и т. д. и воплощающих их систему ценностей, идей, убеждений, ориентаций, символов, которые выступают в качестве руководящих принципов этого поведения и придают логику и смысл (целесообразность) политическому процессу.*

Политическая культура общества формируется на основе общесоциальных (сверхличных) базовых ценностей, представляющих собой такие жизненные идеалы и цели, которых, по мнению доминирующей части данного общества, следует стремиться достичь. Подобные ценности определяются на основе общепризнанных представлений о том, что хорошо и что плохо; что есть добро, а что – зло; чего следует добиваться, а чего – избегать и т. д. Укоренившись в сознании большинства людей, базовые ценности формируют их отношение к тем или иным явлениям и служат своеобразным ориентиром в их поведении, создавая его мотивационную основу. Наличие базовых ценностей, имеющих общесоциальное значение, и делает возможным само существование общества и государства. По мнению американского социолога Э. Шилза, базовые ценности представляют собой «центральную зону» культуры всякого государственно организованного общества. Они содержат в себе в концентрированном обобщенном виде все его традиции, символы, верования, упорядочивают их и определяют тем самым природу сакрального в обществе¹. Внедряясь в общественное сознание и социальную практику многих поколений государствообразующего

¹ См.: Поляков А. В. Указ. соч. С. 310–312.

народа, они становятся этико-правовой традицией и составляют основу государственной идеологии.

Государственная идеология есть разновидность политической идеологии. *Политическая идеология* как основная часть политического сознания и политической культуры – это систематизированная совокупность взаимосвязанных представлений, концепций, доктрин об устройстве и принципах функционирования общества, формах и способах достижения его идеальной организации, ориентированных на определенное политическое действие, а именно сохранение, разрушение или преобразование существующей политической системы. Государственная идеология – это официально признанная верховной государственной властью система взглядов на общественное развитие, которая выражает ценности господствующих классов, но в той или иной степени разделяется обществом, то есть носит массовый характер. Ее содержание составляют господствующие в обществе политические идеи и представления, реализуемые в целом в поведении людей. Однако в обществе могут существовать и конкурирующие с официальной идеологией теории, концепции и представления политического характера, содержащие иные ценности либо по-другому выстраивающие их приоритетность и соотношение. Возможность идеологического многообразия как основы политической конкуренции выступает как значимая ценность западной политической культуры и принцип организации политической системы либерально-демократического западного общества. Для восточных, в частности различных азиатских общественных систем арабо-мусульманского, конфуцианского, индуистского, буддистского типа, – характерен идеологический монизм, единообразие. В странах евразийской цивилизации (Россия и бывшие республики СССР) сформировалась своеобразная синкретическая политическая культура, представляющая собой сочетание западных и восточных политических ценностей, в том числе идеологического характера: на поверхности, в системах организации политической и правовой жизни, – много западного, но на уровне глубинных структур – политического и правового сознания и психологии (менталитета), стереотипов поведения и т. д. доминируют восточные ценностные ориентации.

Таким образом, *политическая система* – это совокупность политических институционализированных и неинституционализиро-

ванных, легальных и нелегальных организаций, норм, ролей, отношений, явлений и практик, имеющих существенное значение для политической жизни государства и оказывающих влияние на осуществление государственной власти.

§ 2. Государство и политическая система: соотношение понятий

Подавляющее большинство авторов рассматривают государство как составной элемент (субъект, звено) и основной институт политической системы общества. При этом как-то упускается из вида, что государство в своем основном, широком значении тождественно понятию общества. Оно есть общество, организованное по принципам политико-правового порядка. И только такое общество может обладать политической системой. Следовательно, политическая система есть часть, подсистема государства, а не наоборот. Если, конечно, речь не идет о мировой политической системе, которая, в свою очередь, представляет собой сообщество формально суверенных государств и их международных организаций.

Разумеется, понятие «общество» используется в научной литературе в различных (по меньшей мере – шести) хотя и связанных между собой, но все же не совпадающих смыслах и значениях. Во-первых, это конкретное общество, существующее во времени и пространстве и представляющее собой социально-политический организм в форме государства. Именно в таком смысле говорят, например, о российском, французском, иранском и т. д. обществах. Во-вторых, это человеческое общество в целом, являющееся тем самым мировым сообществом, о котором говорилось выше как о сообществе государств, но которое можно рассматривать и под другими углами зрения – с точки зрения его культурного, экономического и иного развития. В-третьих, это общество вообще, в самом широком смысле, как форма существования и жизнедеятельности людей, в котором выражается то общее, что присуще всем отдельным конкретным обществам – независимо от их типа, индивидуальных особенностей, времени существования и т. д. В-четвертых, это определенная историческая ступень развития человеческого общества, выраженная в понятии общественно-экономической

формации или представляющая внутрiformационный период его развития (капиталистическое общество, раннефеодальное общество и т. д.). И, наконец, в самом узком смысле это общество – добровольное постоянно действующее объединение людей, созданное для каких-то целей (общество филателистов, спортивное общество и т. д.). Существует также понятие гражданского общества.

Однако исходным для обществоведов значением слова «общество» является отдельное, конкретное общество, существующее или существовавшее в определенное конкретное время на определенной конкретной территории и представляющее (представлявшее) собой самостоятельную единицу исторического развития. И эпоха существования цивилизации в развитии человечества, в отличие от этапов дикости и варварства, есть такой период его истории, когда возникает соответствие между обществами (общественными организациями) и государствами (социально-политическими организациями) как основными формами их существования. Поэтому политическая система может существовать и, соответственно, изучаться как подсистема государственно организованного общества, государства, наряду с его экономической системой, социальной структурой и т. д. И в этом смысле говорить о государстве как звене или субъекте политической системы некорректно и алогично. Гораздо адекватнее говорить о политической системе конкретных государств – США, Китая, Великобритании и т. д.¹

Государство как элемент или институт политической системы может рассматриваться лишь в своем узком смысле и значении, в качестве аппарата или механизма осуществления государственной власти – системы государственных органов и учреждений, обладающих государственно-властными полномочиями и осуществляющих государственные функции по управлению делами общества и поддержанию в нем порядка.

Таким образом, самостоятельным субъектом, институтом политической системы является *государственный аппарат*, который можно вполне справедливо и корректно рассматривать как ее основной или центральный институт. Его роль и значение в политической системе определяются его политическими качествами. Он *высту-*

¹ См.: Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. С. 461–530.

пает как самая значимая политическая организация в государственно организованном обществе, имеющая своей целью и назначением формирование и осуществление внутренней и внешней политики государства, управление в полном объеме общественными делами, проведение в жизнь интересов господствующих классов или всего общества в целом. Все остальные институты политической системы – политические партии, общественные движения и организации, профессиональные структуры и СМИ – вращаются вокруг государственного аппарата, пытаются 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.

Отличительной чертой государственного аппарата является возможность организации и осуществления им государственной власти в форме политического господства. *Политическое господство* заключается в деятельности институализированной государственной власти на принципах легальности (законности). *Легальность* есть разновидность легитимности, заключающаяся в соответствии всех управленческих актов, практик и процедур действующему законодательству. «Господство является тем критерием, который отличает государственную власть от всех других общественных властей»¹. Следовательно, понятие политического господства включает в себе понятие правового порядка, основанного на монопольном праве аппарата государственной власти применять законное физическое принуждение (насилие) по отношению к гражданам государства на его территории.

Ведущие роль и значение государственной власти в политической системе государственно организованного общества определяются, таким образом, целым рядом монопольных прав, которые эта власть осуществляет на законном основании по отношению к гражданам и другим субъектам политико-правовых коммуникаций в пределах государственной территории, в том числе и в отношении всех иных институтов самой политической системы. К ним относятся:

¹ Еллинек Г. Указ. соч. С. 416.

а) право на осуществление суверенных полномочий государства, то есть на принятие решений по таким вопросам, самостоятельность в которых позволяет государству и его народу существовать независимо от других государств и международных союзов, а власти, их реализующей, – быть верховной (суверенной);

б) право на формирование, формулирование и представительство всеобщих социальных интересов, которые выражаются как всеобщая воля в законах и других нормативных актах, на их проведение в жизнь и на их защиту всеми имеющимися в распоряжении государства силами, средствами и ресурсами (отсюда вытекает монополия на законодательство и принуждение);

в) право на представительство интересов государствообразующего народа и его общества на международной арене (отсюда вытекает монополия на решение вопроса войны и мира, заключение и прекращение действия международных договоров (определение друзей и врагов во внешнеполитических отношениях));

г) право на организацию экономической и культурной жизнедеятельности общества, определение его хозяйственной модели, духовной и идеологической основы.

Для реализации указанных прав государственный аппарат концентрирует в своем ведении огромные экономические и финансовые средства, материально-технические, технико-технологические, военные, организационные, информационные, человеческие и иные ресурсы и во многом бесконтрольно распоряжается ими. Органы государственной власти, особенно высшие, приобретают вследствие этого большие возможности воздействия на все другие социальные институты – от мер убеждения, поощрения и контроля – до мер государственного принуждения, включая юридическую ответственность.

Государственный аппарат (его верхний «слой») может выступать как политически господствующий класс и коллективный собственник средств производства (как это было в СССР или как есть сейчас в современном Китае). Но значительно чаще он выступает как организация (орган), служащая интересам экономически господствующего класса. Однако в любом случае *государственный аппарат является самостоятельным институтом политической системы*. Это обусловлено тем, что, раз возникнув вследствие усложнения общественной жизни в качестве ответа на необходимость профес-

сионализации функции управления, государственный аппарат образует особую отрасль разделения труда внутри общества. Предназначенные для этого люди, занимающие в нем определенные должности (государственные служащие, чиновники), приобретают свои особые интересы по отношению к тем, кто их уполномочил управлять, и начинают выступать в качестве самостоятельной политической силы в государственно организованном обществе. В ряде случаев такой особой политической силой может стать отдельный государственный институт, возвышенный историческими обстоятельствами государственного развития той или иной страны: армия (начиная с середины XIX в. по 80-е гг. XX в. – во многих странах Латинской Америки, в Нигерии, Пакистане – до настоящего времени, в Турции – на протяжении почти всего XX в.) или спецслужбы (например, АНБ, ЦРУ и ФБР – в США, МОССАД и «Шабак» – в Израиле и др.).

§ 3. Основные негосударственные институты политической системы

Негосударственные институты политической системы представляют собой негосударственные организации, принимающие участие в политической жизни страны, оказывающие влияние на принятие и содержание государственно значимых решений, организацию и осуществление государственной власти. В зависимости от степени участия в политическом процессе и роли, которую они играют в политической жизни, все их можно подразделить на *собственно-политические* и *несобственно-политические организации*.

К *собственно-политическим* относятся такие организации, которые ставят перед собой цели исключительно политического характера. Свойственными им признаками являются прямая связь с политической практикой, активное участие в политических процессах, попытки оказания влияния на принятие политических решений, оказание идеологического воздействия на различные социальные классы и слои населения. Это прежде всего *политические партии, общественно-политические движения и группы интересов*.

Несобственно-политические организации создаются для удовлетворения не политических, а иных целей и интересов участвующих

в них лиц или определенных социальных групп – экономических, профессиональных, культурных, научных, производственных, социально-бытовых и т. д. Свою деятельность они осуществляют в самых различных сферах жизнедеятельности общества. К ним относятся:

- 1) общественные объединения (организации, союзы) – профессиональные, творческие, молодежные, спортивные, культурные и др.;
- 2) религиозные объединения – церкви, конфессии, секты;
- 3) средства массовой информации (СМИ).

Субъектами политической системы они становятся в силу того, что удовлетворение интересов их участников или социальных групп, которые они представляют, и достижение поставленных целей часто становятся возможными для них лишь в результате оказания давления на органы государственной власти и местного самоуправления. В государствах с авторитарными режимами общественные организации создаются решениями высших органов государственной власти, выступая, с одной стороны, средством коммуникации с населением, а с другой – средством и формой проведения государственной политики, мобилизации широких масс на выполнение государственных решений и контролирования их.

В либерально-демократической теории негосударственные субъекты политической системы рассматриваются как институты гражданского общества, задачами которых являются посредничество между гражданами и государственным аппаратом; защита интересов отдельных индивидов и представление их перед лицом государственной власти и общества в целом; общественный контроль за деятельностью центральных, региональных и местных властей; участие в формировании внутренней и внешней политики государства.

Все негосударственные институты политической системы обладают одним общим качеством, которое выступает как базовое, общее для всех них: они являются разновидностью общественных объединений.

***Общественное объединение** – это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей. По своей правовой природе общественные объединения есть свободно создаваемые коллективные образования, функционирующие на основе самоуправления, не находящиеся под руководством органов госу-*

дарственной власти, главной целью которых является не получение прибыли, а достижение иных общественно значимых результатов.

В настоящее время практически во всех странах их организация и деятельность детально регулируются законодательством. В России их правовое положение определяется федеральным законом «Об общественных объединениях»¹ и целым рядом иных законов и подзаконных актов. Законодательством установлено, что общественные объединения могут регистрировать свои уставы в органах юстиции и приобретать статус юридического лица либо функционировать без приобретения такого статуса. На территории России имеют право действовать и международные общественные объединения. Уставы общероссийских и международных общественных объединений регистрируются Министерством юстиции РФ, уставы иных объединений – органами юстиции субъектов РФ. Устав общественного объединения должен содержать его название, цели и задачи, структуру и территориальный масштаб деятельности; условия и порядок приема в члены объединения и выхода из него, права и обязанности его участников; порядок образования и компетенцию руководящих органов объединения и его филиалов, сроки их полномочий; источники образования его средств и имущества; порядок прекращения его деятельности.

Названным выше законом установлены основные организационно-правовые формы общественных объединений – политические партии, общественные организации, общественные движения, органы общественной самодеятельности, общественные фонды.

***Политическая партия** – это общественное объединение, имеющее устойчивую структуру и постоянный характер деятельности, обладающее определенной идеологической платформой, выражающее политическую волю определенной социальной группы и ставящее своими целями участие в определении политического курса государства, формировании институтов государственной власти и ее осуществлении – через своих представителей в государственных органах.*

¹ См.: Об общественных объединениях: федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/ (дата обращения: 12.01.2026).

В подавляющем большинстве стран современного мира конституционно закреплены принципы политического многообразия и многопартийности. Поэтому понятие, принципы организации и правовое положение политических партий регулируются законом. В России это федеральный закон «О политических партиях»¹. В соответствии с ним «политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления». Таким образом, членами политических партий в России так же, как и в других государствах мира, могут быть только собственные граждане. В этом заключается отличие политических партий от иных общественных объединений, членами которых могут быть иностранные граждане и лица без гражданства. Другим важнейшим отличием является функциональная направленность деятельности политических партий, которая вытекает из законодательных определений самих партий и закрепляется нормативно.

К функциям политических партий относятся:

1) *легальная борьба за обладание государственной (публичной) властью в центре и на местах* – в целях использования высших и местных органов власти в своих интересах, получения влияния на эти органы путем проведения на выборах своих представителей в выборные органы;

2) *участие в формировании и деятельности различных звеньев и уровней государственного аппарата*, так как все выборные органы власти и управления в центре и на местах (президенты, парламенты, представительные органы субъектов федерации и муниципальных образований, губернаторы и мэры) формируются при непосредственном участии политических партий;

¹ См.: О политических партиях: федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/ (дата обращения: 12.01.2026).

3) *прямое или опосредованное участие в разработке и осуществлении внутренней и внешней политики государства*, обеспеченное присутствием их руководящих органов, депутатских фракций в высших представительных органах, а также наличием членов партий, занимающих президентские, правительственные, губернаторские и иные должности в государственном аппарате.

Общественное (общественно-политическое) движение – это не имеющее индивидуального членства массовое общественное объединение, преследующее социально значимые цели. Оно представляет собой совместную деятельность граждан, направленную на решение каких-либо конкретных общественных проблем, и не имеет, в отличие от политических партий, четкой организационной структуры. Общественным движениям свойственны массовость, наличие широкой социальной базы, организационная и идейная аморфность, нестабильность ориентации и состава, нередко – стихийность и спонтанность действий. Связи между участниками движения носят преимущественно идейно-политический, а не организационный характер.

Общественные движения не ставят своей целью завоевание и осуществление политической власти, не добиваются открытого контроля над ней. Они занимаются политической деятельностью постольку, поскольку это необходимо для выполнения задач, относящихся к иным сферам общественной жизни, хотя могут ставить перед собой и специфические политические цели. Но в любом случае их деятельность объективно носит политический характер. Политическая роль общественных движений состоит в оказании влияния на процесс принятия политических решений органами государственной власти и управления на различных уровнях, в более или менее постоянном давлении на властные структуры. И в этом смысле они выступают как своеобразные группы интересов или группы давления.

Понятие «общественно-политические движения» охватывает широкий спектр объединений и включает в себя различные ассоциации, союзы, фронты, которые не входят непосредственно в государственные и партийные структуры, но являются субъектами политической жизни, сочетая в разной степени функции сотрудничества с государственными институтами и политическими партиями, оппонирования им, их критики, пребывания в состоянии их оп-

позиции и ведения борьбы с ними. Это многообразие составляет определенную трудность при типологизации движений, анализе причин их возникновения, идейно-политической позиции, социальной базы, взаимоотношений с властью. Вместе с тем можно выделить наиболее общие признаки, отличающие движения от партий – более широкая и расплывчатая идейно-политическая ориентация и намного более узкие и конкретные цели, нежели у партий. Это позволяет участвовать в движениях людям с разными политическими взглядами, поддерживающим конкретную политическую цель, ради решения которой движения создаются и действуют, что обуславливает способность движений приобретать большой размах при слабой структуре и дисциплине и отсутствии (как правило) единой программы, устава.

Среди общественных движений выделяют реформистские и радикальные, прогрессистские и консервативные, глобальные и локальные, легальные и нелегальные, формальные и неформальные, ориентирующиеся на мирные или насильственные действия и др.

Реформистские стремятся к изменениям некоторых элементов и норм социально-политической системы – в основном – легальными методами. Это, например, движения зеленых, выступающие с рядом экологических законодательных инициатив; движения в поддержку отмены или введения смертной казни или права на аборт в различных странах.

Радикальные выступают за фундаментальные изменения социально-политической системы или реформирование государства в целом. Так, Движение за гражданские права в США в середине XX в. требовало уравнивания в гражданских правах всех американцев, независимо от расовой принадлежности; «Солидарность» в Польше 70–80 гг. XX в. выступала за трансформацию социалистической политической системы в буржуазно-демократическую; Движение против апартеида во второй половине XX в. было направлено против официальной политики расовой сегрегации в ЮАР; Каталонская коалиция народного единства имела целью выход провинции Каталонии из состава Испании и др.

Прогрессистские движения стремятся к внедрению в жизнь различных нововведений – новых институтов, законов, образа жизни и т. д. К ним можно отнести республиканские движения в монархических государствах и федералистские – в унитарных, социалистиче-

ские – в буржуазных странах и буржуазные – в социалистических, феминистские движения (Движение женщин Германии) и др.

Консервативные движения добиваются сохранения существующих институтов или возвращения к прежнему образу жизни. Это религиозные фундаменталистские движения («Братья-мусульмане»¹ в Египте и других арабских странах, «Хамас» в Палестине, «Хабад» в Израиле, различные протестантские движения в США и Ирландии и иных странах), монархическое и евразийское движения современной России (Монархическое движение России, Общероссийское политическое общественное движение «Евразия»), некоторые экологические движения в разных странах.

Глобальные движения ставят перед собой цели общемирового или макрорегионального характера. К ним относятся Первый, Второй, третий (III) и Четвертый интернационалы, движение мировых социальных форумов, Народное глобальное действие и др. Типичным здесь является движение антиглобалистов, направленное против процесса глобализации в ее современной форме, в частности против доминирования глобальных транснациональных корпораций, торговых и финансовых правительственных организаций: ВТО, МВФ и др. Однако большинство движений имеет локальный характер и ставит перед собой локальные или региональные цели – от демократизации общественной жизни в стране до защиты местной природной среды.

Мирные (ненасильственные) движения выступают за реализацию их требований исключительно мирными средствами. Типичным примером здесь является движение гандизма в индийском национально-освободительном движении в 20–40 гг. XX в.

Насильственные движения используют методы вооруженной борьбы. К ним можно отнести Сапатистскую армию национального освобождения (в Мексике), различные партизанские движения в странах Азии, Африки, Латинской Америки в разные периоды их истории. Все движения, использующие насильственные методы, являются нелегальными.

¹ «Братья-мусульмане» – международная организация, признанная террористической и запрещенная на территории Российской Федерации.

От политических партий и движений следует отличать группы интересов (группы давления, заинтересованные группы, лоббистские организации). В политической литературе они трактуются как представители интересов широких социальных, национальных, профессиональных, региональных и прочих общественных групп. Это затушевывает их специфику и нивелирует разницу между ними и другими политическими организациями. *Группы интересов – это организованные объединения, приспособленные или специально созданные влиятельными экономическими и / или политическими силами для выражения и «продавливания» своих интересов в отношениях с органами государственной власти и другими политическими институтами.*

Они представляют собой формальные и неформальные, конспиративные и легальные, официальные и неофициальные организованные группы лиц, выступающие посредниками между различными этническими, промышленными, финансовыми структурами и органами государственной власти. Причем помимо национальных 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.

В ряде государств (США, Великобритания, Канада) они создаются официально для консультации парламентов и правительственных органов с целью их информационного обеспечения в вопросах специализированной деятельности и влияния на принятие или отклонение какого-либо нормативного акта. Практически же заинтересованные группы всеми доступными способами оказывают на государственные органы именно давление – от идеологического воздействия до прямого подкупа и шантажа. Они обладают широким набором ресурсов – от транслирования нужд и запросов широких слоев населения через СМИ до организации протестных движений и террористических актов. В зависимости от объема и значимости ресурсов, которыми могут обладать заинтересованные группы (материальные и финансовые средства, информация, влиятельные связи внутри государственного аппарата, политический и административный опыт их членов и т. д.), они приобретают соответствующий вес и влияние при принятии управленческих решений. Те из них, которые, используя свои ресурсы, могут поддерживать

постоянные и устойчивые связи с органами верховной власти, становятся неотъемлемым элементом механизма государственного управления. Более того, именно их ставленники занимают ключевые места в этом механизме¹.

Значительную роль в политической системе многих стран мира играют традиционно присутствующие в политической жизни тайные общества, структуры орденового типа, закрытые клубы и международные организации, которые необходимо рассматривать как своеобразные группы давления. Типичным примером здесь могут служить масонские ложи (Франкмасоны, П-2, Великий Восток Франции, Объединенная великая ложа Англии и др.) и такие организации, как Бильдербергский клуб, Совет по международным отношениям, Трехсторонняя комиссия, Мировой Форум, которые – вместе взятые – рассматриваются некоторыми авторами как некий прообраз мирового правительства или, по крайней мере, как современные формы управления мировыми процессами правящими элитами западных стран². Для этих политических организаций характерны жесткая иерархичность построения, достаточно строгие конспирация и дозирование информации об их составе, структуре и деятельности.

Другие общественные объединения – общественные организации, органы общественной самодеятельности, общественные фонды и общественные учреждения – не ставят перед собой политических целей и не занимаются собственно политической деятельностью, являясь скорее потенциальными субъектами политической системы. Однако они легко могут стать ее реальными субъектами, заняв определенную идеологическую позицию, начав отстаивать свои интересы с помощью оказания давления на органы государственной

¹ См.: Дюверже М. Партийная политика и группы давления // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 4. С. 261–286; Логвиненко Д. В. Теория групп интересов в политике: генезис, развитие, направления и школы // Теория и практика общественного развития. 2015. № 19. С. 119–121; Сучкова А. А. Лоббизм: основные подходы к пониманию // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2016. № 1. С. 22–30.

² См.: Дугин А. Г. Геополитика. С. 111–112; Платонов О. А. Россия и мировое зло. Труды по истории тайных обществ и подрывной деятельности сионизма. М.: Алгоритм, 2011. С. 1038–1058.

власти (превратившись, таким образом, в группы давления), встроившись в какие-то общественные движения или войдя в избирательный блок с какой-либо политической партией.

Общественные организации – это основанные на индивидуальном членстве общественные объединения, созданные для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Обычно это массовые объединения граждан, созданные на основе самоуправления и самодеятельности для защиты интересов определенных групп населения (социальных, профессиональных, молодежных, культурно-образовательных и др.). Они – в основном – имеют фиксированное членство, свой устав, структуру и др. К ним относятся профсоюзные, молодежные, женские, детские, научные, технические организации; культурно-просветительские и физкультурно-спортивные добровольные общества; творческие союзы – писателей, композиторов, художников, театральные и др.

Органы общественной самодеятельности – это не имеющие индивидуального членства общественные объединения, целью которых является совместное решение различных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы. Основной организационной особенностью таких органов является то, что они создаются для решения задач, имеющих локальное, местное значение. Поэтому они не имеют над собой каких-либо вышестоящих органов и организаций, а также постоянного членства. Органы общественной самодеятельности весьма разнообразны. Это могут быть родительские комитеты, создаваемые при образовательных учреждениях, уличные, дворовые комитеты, образуемые населением по месту жительства, стачечные комитеты, органы самоуправления, образуемые трудовыми коллективами предприятий, организаций, учреждений и т. д.

Общественные фонды – это вид некоммерческих фондов, представляющих собой не имеющие членства общественные объединения, цель которых заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов и иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели – социальные, благотворительные, культурные, образовательные и т. д. (оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных

катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам; содействие укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращению социальных, национальных, религиозных конфликтов и др.). По сути фонды являются благотворительными организациями. Но среди целей их деятельности имеются и такие, которые при определенных обстоятельствах могут приобрести существенный политический акцент.

Весь спектр общественных объединений негосударственного и некоммерческого характера зафиксирован в современном юридическом и политическом лексиконе в понятии *неправительственные (НПО) или некоммерческие (НКО) организации*, служащем обобщающим наименованием всех общественных объединений некоммерческого характера. В одних странах их называют НПО, в других – НКО, в третьих – ассоциациями, фондами и т. д. Суть их деятельности заключается в проявлении инициативы граждан «снизу», в их самоуправлении и отсутствии прямой связи с органами государства и политическими партиями. Рекомендации Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе (от 10 октября 2007 г.) следующим образом определяют их задачи:

1) свободное занятие исследованиями в сфере образования и ведение информационно-пропагандистской деятельности по вопросам, которые являются предметом общественных дебатов, независимо от того, соответствует ли их позиция политике правительства или она предполагает выдвижение требований об изменении законодательства;

2) свободная поддержка того или иного кандидата или партии в период проведения выборов или референдумов при условии открытого декларирования ими своей мотивации, при ее соответствии законодательству о финансировании выборов;

3) свободное занятие любой законной экономической деятельностью, направленной на поддержку своей некоммерческой деятельности, без какого-либо специального разрешения, но с соблюдением всех условий лицензирования и нормативных требований, применяемых к соответствующей деятельности;

4) свободная работа над достижением своих задач путем членства в ассоциациях, федерациях и конфедерациях НПО – как национальных, так и международных¹.

Содержание этих рекомендаций дает полное представление о том, каким образом деятельность любого общественного объединения легко превращается в политическую.

Особенным институтом политической системы в современных государствах являются *религиозные объединения*. Они представляют собой *добровольные ассоциации граждан государства и иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на его территории, создаваемых в целях совместного исповедания и распространения веры* и обладающих соответствующими этой цели признаками – вероисповеданием; совершением религиозных обрядов и церемоний; обучением религии и осуществлением религиозного воспитания своих последователей². Религиозные объединения существуют в виде церквей, конфессиональных общин и сект.

Политическая роль и значение религиозных объединений обусловлены тем, что крупнейшие мировые религии – христианство – в его важнейших формах (православие, католицизм и протестантизм), ислам, буддизм и целый ряд других конфессий – на протяжении всей истории человечества оказывают глубокое влияние на содержание и направленность политических процессов, формирование политической и правовой культуры, функционирование органов государственной власти, юридическое и фактическое положение человека в государстве. Религиозная вера является мощным мотивом политического действия, и государственные органы, политические партии и движения используют религиозные чувства миллионов верующих для политической мобилизации широких народных

¹ См.: Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе (принята Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании постоянных представителей министров). URL: <https://rm.coe.int/09000016804b537b> (дата обращения: 12.01.2026).

² См.: О свободе совести и о религиозных объединениях: федер. закон от 26 сентября 1997 г. № 125 // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/ (дата обращения: 12.01.2026).

масс и получения поддержки с их стороны при достижении своих целей и решении задач.

Политическая значимость конкретных конфессий и их политическая роль во многом зависят от юридически обозначенного отношения конкретного государства к религии. Основываясь на этом критерии, выделяют теократические, клерикальные и светские государства.

В теократических государствах официально господствует одно вероисповедание (например, в Саудовской Аравии – ислам ваххабитского толка, в Иране – ислам шиитского толка), верховная религиозная и светская власть принадлежит духовенству, а вся политическая жизнь страны подчинена религиозным догматам и канонам, которые выступают основным источником права. Доминирующая конфессия определяет здесь идеологическую основу государственной власти и прямо встроена в ее организацию как ее основополагающий структурный элемент.

В клерикальных государствах допускается свобода вероисповедания, но существует официально признанная государственная религия, статус которой позволяет ее церковной организации главенствовать в идеологической жизни государства и принимать участие в определении основных направлений государственной политики. Так, в Великобритании государственными признаются англиканская церковь и пресвитерианская церковь Шотландии, возглавляет которые британский монарх. Церковные иерархи (епископы) являются по должности членами верхней палаты парламента и занимают там свои места пожизненно. К клерикальным государствам относятся также Боливия, Греция, Израиль, Марокко, Норвегия, Пакистан, ОАЭ, Швеция и др.

В светских государствах юридически признается равноправие религий и церквей, свобода совести и вероисповедания, церковь отделена от государства, а школа – от церкви, любые привилегии и любая дискриминация по религиозным мотивам запрещены. Но в большинстве этих стран реальные взаимоотношения государственных структур и религиозных объединений, а также роль и вес различных конфессий далеко не всегда соответствуют этим принципам.

Во многих из них существует целый ряд организаций, которые выступают в явной или латентной форме носителями теократических идей. В странах с традиционно сильным влиянием религии

и церкви заметную роль играют конфессиональные партии – христианско-демократические партии, сочетающие в своих политических платформах принципы демократии с основными постулатами католицизма или протестантизма (Бельгия, Венгрия, Германия, Испания, Италия, Польша и др.). В странах Латинской Америки большую роль играет католическая церковь, включившаяся с середины 60-х гг. XX в. в движение национального реформизма, выдвинув так называемую теологию (религиозную доктрину) освобождения, направленную против военных диктаторских режимов и засилья иностранного капитала. В настоящее время это движение трансформировалось в теорию «третьего пути» между социализмом и капитализмом. В странах, где большая часть населения исповедует ислам, но конституционно провозглашен принцип светского государства, широко развито движение политического ислама, особенно сильно представленное в Турции, где лидер партии Справедливости и согласия, выросшей из движения политического ислама, Р. Эрдоган уже долгие годы является президентом.

Кроме того, многие религиозные организации и религиозно-политические движения ставят геополитические цели и имеют программы их реализации, нацеленные на решение глобальных конфессионально-политических задач. Это такие исламские организации, как Ваххабитское движение, направляемое из Саудовской Аравии, движение Талибан (центр – в Пакистане и Афганистане), «Братья-мусульмане» (Египет), Исламское государство Ирака и Леванта (ИГИЛ)¹, ставящие целью создание всемирного исламского халифата. В Турции это различные пантюркистские организации, ведущие борьбу за восстановление Великого Турана – новой Османской империи от китайской стены до Балкан («Серые волки», партия национального действия «Герджуман»). Многие из них являются международными, имеют свои филиалы во многих государствах, пытаются добиться своих целей с помощью вооруженной борьбы и терроризма. И хотя это чаще всего запрещенные организации, с их идеологией и деятельностью ведется борьба на государственном уровне, органам государственной власти приходится считаться с ними.

¹ «Братья-мусульмане» и ИГИЛ – международные организации, признанные террористическими и запрещенные на территории Российской Федерации.

Однако в основном деятельность религиозных организаций в светских государствах сосредоточена на выполнении культурно-идеологических функций – духовного развития личности, поддержки ее нравственных ориентиров, воспитания любви к отечеству, веротерпимости и т. д. Так, например, в современной России Русская Православная Церковь (РПЦ), как и другие традиционные религиозные конфессии в условиях светского государства, стремится взаимодействовать с ним в рамках концепции «сотрудничества» – сотрудничества Церкви и государства. В соответствии с «Основами социальной концепции РПЦ» «областями сотрудничества Церкви и государства» являются:

а) миротворчество на международном, межэтническом и гражданском уровнях, содействие установлению взаимопонимания и сотрудничества между людьми, народами и государствами;

б) забота о сохранении нравственности в обществе;

в) духовное, культурное, нравственное и патриотическое образование и воспитание;

г) дела милосердия и благотворительности, развитие совместных социальных программ;

д) охрана, восстановление и развитие исторического и культурного наследия, включая заботу об охране памятников истории и культуры;

е) диалог с органами государственной власти любых ветвей и уровней по вопросам, значимым для Церкви и общества, в том числе в связи с выработкой соответствующих законов, подзаконных актов, распоряжений и решений;

ж) попечение о воинах и сотрудниках правоохранительных учреждений, их духовно-нравственное воспитание¹.

Самостоятельным и значимым институтом политической системы часто называют *средства массовой информации (СМИ)*. Другие названия – СМК (средства массовой коммуникации) или массмедиа. Они давно уже стали неотъемлемой частью политической жизни.

¹ См.: Основы социальной концепции Русской Православной Церкви. Документ, принят Освященным Архиерейским Собором Русской Православной Церкви 13–16 августа 2000 г. URL: https://azbyka.ru/otechnik/dokumenty/osnovy-sotsialnoj-kontseptsii-russkoj-pravoslavnoj-tserkvi/#0_1 (дата обращения: 12.01.2026).

Под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио-, теле- или видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации (интернет, социальные сети и т. д.). Чтобы быть признанным таковым, средство должно соответствовать следующим критериям: массовость получателя (в отличие от изданий, предназначенных для конкретного лица или группы лиц); периодичность выхода (необходим неоднократный выход через определенные промежутки времени – по российскому законодательству – не менее одного раза в год). К видам СМИ относятся пресса (газеты, журналы), книжные издательства, агентства печати, программы радиовещания, телевизионные программы, кино-, видео-, звукозапись; интернет-сайты¹.

Еще в XIX в. О. де Бальзак назвал печать четвертой властью. Изобретение в XIX–XX вв. телеграфной и телефонной связи, радио, телевидения, а затем – интернет-сетей произвело настоящую революцию в политике. В XXI в. власть знаний, в основе которых находится информация, становится решающей в управлении обществом, оттесняя влияние денег и возможности государственного принуждения.

Исходя из специфичности информации как явления и объекта человеческой деятельности, сами СМИ являются хотя и очень важным, но не самостоятельным субъектом политической системы. Они скорее необходимое средство (это вытекает уже из их наименования), которое находится под контролем, а иногда и в собственности других институтов политической системы, и эти институты пользуются средствами информации в соответствии со своими целями и задачами. Тем не менее в современном обществе СМИ выполняют целый ряд весьма значимых политических функций, которые – в силу самой их специфики и характера выполнения – позволяют им обладать некоторой относительной самостоятельностью по отношению к другим субъектам политической деятельности.

¹ См.: О средствах массовой информации: закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 23 июля 2025 г.) // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/ (дата обращения: 12.01.2026).

К политическим функциям СМИ относятся:

1) информационная функция – сбор и передача населению каких-либо сведений, касающихся любой из сфер жизнедеятельности общества (экономической, социальной, политической, духовной) и событий, происходящих в них;

2) функция формирования общественного мнения по отношению к различным явлениям, событиям в любой из сфер общественной жизни, а также к лицам и организациям, принимавшим в них участие (здесь проявляются возможности СМИ навязывать определенную точку зрения, то есть манипулировать сознанием пользователей информацией);

3) образовательная функция – расширение познавательных и оценочных способностей человека, донесение знаний, которые могут содержать определенную идеологическую составляющую;

4) функция политической социализации личности и различных групп населения (молодежи, студентов, мигрантов и др.) посредством утверждения в их сознании политических норм, ценностей и образцов, становящихся внутренними регуляторами поведения и позволяющими относящимся к упомянутым группам адаптироваться к социально-политической действительности;

5) мобилизационная функция как средство мобилизации масс для решения конкретных социальных, экономических и политических задач;

6) функция политического маркетинга как формы и средства «продажи» политического «товара» (политических идей, политических программ, имиджа определенных кандидатов, претендующих на выборные должности, и т. д.);

7) функция артикуляции различных публичных интересов, конституирования и интеграции политических субъектов, заключающаяся в предоставлении различным политическим силам возможности публично выразить свою позицию, находить и объединять единомышленников на основе общности целей и убеждений, тем самым способствуя их сплочению в политическую организацию;

8) функция критики работы политических субъектов и контроля за их деятельностью, состоящая в информировании населения о событиях и действиях, связанных с участием высокопоставленных должностных лиц, политических и общественных лидеров, их юри-

дическом и моральном оценивании, что нередко становится поводом для парламентских расследований, возбуждения уголовных дел, политических отставок и других публично значимых решений.

§ 4. Нормативная основа политической системы

Понятие политической системы предполагает, что в управлении обществом и его делами участвуют не только официально (конституционно и законодательно) установленные органы государственной власти и их должностные лица, но и иные социальные институты, сформированные и / или используемые самим обществом, его различными слоями и группами. Это – в свою очередь – означает, что организация и деятельность субъектов политической системы, их отношения между собой регулируются не только позитивным правом, нормы которого устанавливаются или санкционируются государством, но и другими видами социальных норм, а сама *нормативная основа политической жизнедеятельности общества гораздо шире официального законодательства*. Она представляет собой весьма сложное образование и включает в себя следующие нормативные регуляторы:

- 1) правовые принципы и нормы, регулирующие политические отношения и приобретающие в связи с этим политический характер и значение;
- 2) политические традиции, обычаи и соглашения;
- 3) нормы партийных и общественных организаций, содержащиеся в их уставах и других актах, принимаемых их руководящими органами;
- 4) религиозные догматы и нормы, имеющие политическое значение;
- 5) идеологические принципы.

Все их можно назвать политическими нормами. Критерием отнесения того или иного правила к числу политических норм служит в данном случае предмет регулирования: им являются отношения, связанные с организацией, осуществлением и использованием государственной власти либо с оказанием влияния на нее со стороны каких-то социальных институтов и сил.

Ведущее место среди регуляторов политических отношений занимают правовые нормы. К такого рода нормам относятся все нормы конституционного законодательства, большое количество норм административного и какая-то часть норм уголовного права (например, устанавливающие юридическую ответственность за государственные преступления и нарушение избирательного законодательства во время организации и проведения выборов). *Центральное место среди правовых норм принадлежит нормам конституций и конституционного законодательства, закрепляющим основополагающие принципы общественного и государственного строя,* а следовательно, основные институты и характер политической системы, правовое положение высших органов государственной власти и порядок их формирования, статус политических партий, общественных и религиозных объединений, средств массовой информации. В отличие от других регуляторов политических отношений нормы права обеспечиваются силой государственного принуждения, из чего и вытекает их ведущая роль в системе нормативного регулирования политических отношений.

Однако нормы права не могут урегулировать все политические отношения в обществе. Правовое регулирование имеет свои объективные пределы. С одной стороны, право не может регулировать, например, внутрипартийные отношения или отношения в общественных и религиозных объединениях, касающиеся определения партийного либо религиозного лидерства, конституирования руководящих органов общественных объединений и т. п. В силу этого механизм регулирования политических отношений вынужденно дополняется другими социально-политическими нормами: обычаями, правилами, вырабатываемыми общественными объединениями и т. д. С другой стороны, политические отношения, которые позитивное право государства предназначено урегулировать, не свободны от влияния этих других регуляторов и их политико-нормативное содержание и значение далеко не всегда совпадают друг с другом. Поэтому расхождения конституционных положений и реальной политической практики во многих странах бывают более чем заметны и простираются от противоправных действий государственной власти по подавлению политической оппозиции (что делают нормативные положения конституционного законодательства о политическом и идеологическом многообразии правовой фикцией) до иска-

жения ряда положений конституции в нормах текущего законодательства (как это происходит практически везде с законодательным регулированием института референдума, которое делает его организацию проведения «снизу» практически невозможной). Примером сказанного может служить двухпартийная система США, не дающая реальной возможности баллотироваться на пост Президента этой страны никому, кроме кандидатов от Республиканской и Демократической партий¹.

Это означает, что другие политические нормы могут регулировать те же самые отношения, что и право. И действие неюридических политических норм может как носить дополнительный, субсидиарный характер по отношению к правовым нормам, так и конкурировать с ними, наполняя политические отношения совсем другими конкретикой и содержанием. Следует также иметь в виду, что принимаемые государством юридические нормы, регулирующие политические отношения, будут эффективны только тогда, когда они соответствуют политической культуре общества. Поэтому конституционные либерально-демократические принципы и нормы организации политической жизни носят в странах Запада созидательный характер, но по отношению к подавляющему большинству других стран часто выступают как разрушительное идеологическое и организационно-политическое оружие². Происходит это в силу социокультурной близости и адекватности правовых принципов и норм породившему их обществу – в первом случае – и абсолютного их несоответствия социокультурной среде и ментальности населения стран-реципиентов. По этой причине их действие во многом вынужденно нивелируется автохтонными политическими традициями и обычаями, либо в результате постепенной аккультурации они получают новую интерпретацию и содержательное значение, близкие абсорбировавшей их политической культуре.

Отсюда вытекает важность и высокая нормативная значимость *политических традиций и обычаев* как регуляторов политической

¹ См.: Рамазанов С. Р., Айбетов М. М. Роль политических партий в политической системе США // Государственная служба и кадры. 2024. № 1. С. 180–183.

² См.: Фурсов А. И. Мировая борьба. Англосаксы против планеты. М.: Книжный мир, 2016. С. 36–38.

жизни общества. Они являются разновидностью общесоциальных традиций и обычаев и обладают всеми их признаками.

Политическая традиция (от лат. *traditio* – передача, предание, обычай) – совокупность стихийно сложившихся образцов, обычаев, привычек и навыков практической публичной деятельности, передаваемых из поколения в поколение и выступающих устойчивым регулятором политических отношений, влияющих на поведение широких социальных групп. Политические традиции складываются исторически и проявляют себя в закреплении и воспроизводстве определенных организационных структур государства и государственной власти (форм правления и государственного устройства, вида политического режима и т. д.), источниках права (нормативные акты, правовые обычаи, прецеденты), негосударственных политических институтах (однопартийная или многопартийная система и др.), а также в конкретном наборе политических и правовых убеждений, архетипов, установок, навыков, правил, определяющих поведение участников политических отношений. Отдельные традиции могут быть настолько значимыми, что воздействие их охватывает все общество в определенный период его развития. Например, республиканская традиция в современных Франции либо США или конституционная монархия – в Великобритании. Ведущее место среди российских политических традиций на институциональном уровне занимает традиция единовластия – моноцентризма и монособъектности верховной власти. При этом особый статус верховной власти, связанный с высокой концентрацией полномочий, сохраняется на всем протяжении истории российского государства – вне зависимости от формы правления, политического режима, господствующей идеологии и законов, определяющих этот статус. В обновленном виде эта традиция получила закрепление и в Конституции РФ 1993 г., и в поправках к ней, принятых в 2020 г., о чем свидетельствует существенный перевес властных функций и полномочий, закрепленных за Президентом, в сравнении с функциями и полномочиями, делегированными другим высшим органам государства. На уровне политического сознания монособъектность власти проявляется в персонифицированном характере восприятия и легитимации действующего политического режима.

Таким образом, в политических традициях аккумулируется предшествующий опыт успешной коллективной деятельности госу-

дарствообразующего народа, они являются своеобразным выражением этого опыта. В то же время традиции представляют собой проект и предписание будущего поведения. Поэтому их можно рассматривать как историческое наследие определенного народа в области политической культуры, которое сохраняется в течение целого ряда поколений. Регулирующая роль политических традиций заключается в том, что они выступают:

а) как форма закрепления исторически формирующегося и передающегося от поколения к поколению значимого социально-политического опыта;

б) как механизм политико-культурной преемственности, обеспечивающий сохранение, передачу и воспроизводство устойчивых и повторяющихся элементов этого опыта в новых условиях.

В то же время традиции по своей природе не являются сугубо консервативным элементом политической культуры. Они способны к развитию под воздействием времени, динамики смены поколений и изменения условий жизнедеятельности социума, создающих возможность получения качественно нового политического опыта. Однако в их развитии присутствует существенная асинхронность, их эволюция не совпадает с характером и скоростью политических изменений, что объясняется значительной инерционностью «генотипа» политической культуры общества вследствие его эмоционально-аффективной природы, связанной с коллективным бессознательным государствообразующего народа и его национальным менталитетом.

Политическая традиция может поддерживаться различными механизмами (деятельностью правящих партий, историческими мифами, господствующей идеологией и др.), важнейшими из которых являются политические обычаи, которые можно рассматривать в качестве разновидности норм обычного права, регулирующих какие-то конкретные политические отношения.

Политический обычай – это традиционное правило поведения, сложившееся в результате регулярного устойчивого повторения в течение продолжительного времени, характеризующееся конкретностью, наглядностью и нередко идентифицирующееся с определенной процедурой (обрядом или ритуалом). Политические обычаи выступают как одна из форм закрепления складывающейся естественным путем политической практики. Они представляют

собой систему естественно сложившихся поведенческих норм, признанных субъектами политических отношений и добровольно выполняемых ими. Так, например, с момента образования США (1789 г.) четыре первых президента этого государства, начиная с Дж. Вашингтона, уходили в отставку после двух сроков президентства, не баллотировавшись на третий срок. Образовался политико-правовой обычай, державшийся около полутора столетий, в силу которого считалось недопустимым находиться на посту президента более двух сроков подряд. Право британского монарха на абсолютное вето по отношению к законам, принятым Парламентом, никогда формально-юридически не отменялось, но оно фактически не действует в силу обычая, возникшего во времена правления королевы Анны, еще в начале XVIII в. Политические обычаи имеют достаточно широкое распространение практически во всех областях и сферах политической практики, нередко получают в итоге официальное юридическое оформление, как это произошло, например, с конституционным закреплением двух сроков президентства в США (22 поправка к Конституции США вступила в силу в 1951 г.)¹, законодательным признанием наличия парламентской оппозиции в Великобритании (в 1937 г. в Акте о министрах короны)² или конституционным закреплением полномочия определения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти за Президентом РФ в 2020 г. (которое он до этого осуществлял в силу обычая, сложившегося еще в период первого срока президентства Б. Н. Ельцина – в 1994 г.).

Политическое соглашение – это договор влиятельных субъектов политической системы, содержащий правила, обязательные не только для сторон, его заключивших, но для других участников политических отношений. Такие соглашения могут носить как письменный, так и устный характер. Например, в 1943 г. в Ливане лидеры двух наиболее влиятельных конфессиональных общин (мусульман-

¹ См.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты: пер. с англ. / сост. В. И. Лафитский. М.: Прогресс, Универс, 1993. 765 с.

² См.: История государства и права зарубежных стран: учебник для вузов: в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 274.

суннитов и христиан-маронитов) заключили так называемый Национальный пакт – устное соглашение, распределяющее высшие государственные должности между представителями различных религиозных групп, заложившее основу Ливана как многоконфессионального государства и действующее по сей день. Президентом должен быть маронит, премьер-министром – суннит, председателем парламента – мусульманин-шиит. Одновременно этим пактом определялось количество мест в парламенте, министерские посты и другие руководящие должности на государственной службе и в армии для каждой религиозно-этнической общины¹.

Нормы партийных организаций и общественных объединений содержатся в их уставах и актах руководящих органов. Все их можно подразделить на нормы внутреннего и внешнего действия. Нормы внутреннего действия являются разновидностью корпоративных норм и имеют императивный (обязательный) характер. Они закрепляют порядок создания и функционирования объединений, права и обязанности их членов, структуру, порядок формирования и деятельности руководящих органов; определяют их полномочия, периодичность проведения конференций и съездов, порядок выдвижения своих членов на выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления, размер и периодичность уплаты членских взносов, меры воздействия, применяемые к нарушителям корпоративных норм и т. п. Они выражают волю и интересы членов объединений и обязательны только для них. Нормы внешнего действия регулируют отношения партий и объединений с другими институтами политической системы. Ими определяются условия и порядок вступления в избирательные блоки, коалиции и объединения с другими общественными организациями и движениями; деятельность партийных фракций в различных представительных органах власти; порядок взаимодействия с государственными структурами; работа с беспартийным активом; порядок проведения избирательных кампаний и т. п. Такие нормы носят в основном рекомендательный характер. Однако, если партия является правящей на протяжении длительного времени, как это бывает

¹ См.: Мохов Н. Непреодолимый конфессионализм Ливана // Азия и Африка сегодня. 2009. № 6. С. 27.

при однопартийной системе (в подавляющем большинстве социалистических стран) или при многопартийной системе с одной доминирующей партией (Мексика, Япония, Индия и др.), акты партийных органов прямо или косвенно распространяют свое действие и на государственный аппарат. Влияние партийной бюрократии на деятельность государственной администрации и судебские назначения отмечались экспертами в США, Великобритании и многих других странах¹.

Религиозные догматы – это утвержденные церковью положения вероучения, объявленные обязательной и неизменяемой истиной, не подлежащие критике или сомнению. *Религиозные нормы* – это правила, являющиеся обязательными для конфессиональных организаций, служителей соответствующего культа, верующих. Ими необходимо руководствоваться при отправлении религиозных обрядов и в повседневной жизни. В истории права были целые эпохи, когда многие религиозные нормы носили юридический характер, регулировали значительную часть политических, гражданско-правовых, процессуальных, брачно-семейных и иных отношений. Они содержатся в религиозных книгах (Библии, Торе, Коране, Сунне и др.), в решениях собраний верующих или духовенства, в произведениях авторитетных религиозных мыслителей. Эти нормы регламентируют порядок организации и деятельности религиозных объединений; отправления обрядов и совершения церковных служб, а также отношения религиозных объединений с другими социальными институтами.

Роль религиозных догматов и норм как регуляторов политических отношений предопределяется следующими моментами:

1. Теократическим и клерикальным характером многих государств: религиозные догматы и нормы выступают составной частью их правовой системы. Так, ислам признается государственной религией более чем в 30 странах мира. И в таких государствах, как Саудовская Аравия, Иран, Пакистан, мусульманское право, основным

¹ См.: Дюверже М. Партийная политика и группы давления. С. 261–273; Рамазанов С. Р., Айбетов М. М. Указ. соч. С. 180–183; Мишина Е. А. Из американского опыта обеспечения личной независимости судей // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. № 4. С. 119–133.

источником которого выступают священные книги мусульман Коран и Сунна, обладает большей силой, чем законы и даже конституция. Их нормы во многом или до некоторой степени определяют организацию государственной власти, включая порядок формирования, правовое положение и компетенцию высших органов государства в таких странах, как Катар, Объединенные Арабские Эмираты, Марроко, Иордания и др. Фактически это относится и к Израилю, где политическая и правовая система находятся под сильным влиянием иудейского религиозного права и раввината (собрания духовных лиц, осуществляющих судебные функции)¹.

2. Участием господствующих или традиционных религиозных конфессий по соглашению с высшими органами государственной власти в осуществлении некоторых государственных функций – воспитания, просвещения, сохранения исторического и культурного наследия и др., что уже предполагает имплантацию религиозных догм и норм в управленческую и юридическую практику.

3. Происхождением многих политических и правовых принципов, норм и институтов из религиозных догматов, мифов и доктрин. Например, по мнению некоторых авторов, принцип независимости суда и доктрина разделения властей имеют свои корни в Танахе (Ветхом Завете) как одном из источников иудаизма и иудейского права². Несомненно, основу современной западной политической и правовой культуры заложили католические и протестантские догматы, легитимирующие государственное и социально-экономическое устройство буржуазных стран³.

В эпоху Просвещения эти догматы были секуляризированы, приобрели светский характер, превращены на уровне обыденного сознания в мифологемы, а на теоретическом – в идеологемы –

¹ См.: Воробьев В. П. Конституционно-правовая система государства Израиль: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 12–13, 37–38; Конституционный строй Израиля. URL: https://studme.org/115364/pravo/konstitutsionnyy_stroy_izrailya (дата обращения: 12.01.2026).

² См.: Баренбойм П. Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. С. 54–56.

³ См.: Берман Дж. Г. Вера и закон: примирение права и религии. М.: Московская школа политических исследований, 2008. С. 13–226; Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // Избранные произведения. М. Прогресс, 1990. С. 44–272.

принципы либеральной политической и правовой идеологии. В эпоху буржуазных революций эти принципы были закреплены в первых конституционных актах: Билле о правах (Англия, 1689 г.), Конституции США (1787 г.), Декларации прав человека и гражданина (Франция, 1789 г.) и др. К ним относятся принцип приоритета прав личности, демократический характер формирования органов власти (народовластие), разделение властей, верховенство права, политическое и идеологическое многообразие и некоторые другие. С того времени в силу политической, экономической и культурной экспансии Запада эти *идеологические принципы*, четко соответствующие западной политико-правовой культуре, насаждаются по всему остальному миру, выдаются за универсальные и начинают оказывать нормативно-регулирующее воздействие на политические системы государств Южной и Центральной Америки, Азии и Африки, постсоциалистического и постсоветского пространства. С ними конкурируют принципы традиционной политической культуры, догматы господствующих в этих странах религиозных систем, постулаты консервативной и социалистической идеологии.

Идеологические принципы – это фундаментальные положения (руководящие идеи), на которых строится та или иная идеология, органично усваиваемые массами, обладающие для них мобилизационным эффектом и направляющие их политические действия. На основе таких принципов образуются политические партии и движения, определяются их конечные и промежуточные цели, формулируются их программы, осуществляется их деятельность. Особую роль и наибольшее регулирующее воздействие идеологические постулаты получают в революционный и послереволюционный периоды, когда старая правовая система уже сломана, а новая еще не создана. И временные пробелы в законодательстве заполняются в соответствии с руководящими принципами политической платформы победившей в революции партии или иной руководящей организации. Так, во времена Великой французской революции якобинцы для решения политических задач пользовались демократическими положениями теории Ж. Ж. Руссо. При создании США в конце XVIII – начале XIX в. аналогичную роль выполняли либеральные постулаты концепций Ш. Монтескье, Б. Франклина, Т. Джефферсона и идеи федерализма А. Гамильтона и Дж. Мэдисона. В постреволюционной России и СССР победившая партия

большевиков использовала в этих целях идеологические принципы марксизма-ленинизма и т. д.

Литература

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. ; с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.01.2026).

2. Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/ (дата обращения: 12.01.2026).

3. О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/ (дата обращения: 12.01.2026).

4. О свободе совести и религиозных объединениях : федер. закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/ (дата обращения: 12.01.2026).

5. О средствах массовой информации : закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (редакция от 23 июля 2025 г.) // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/ (дата обращения: 12.01.2026).

6. Гришин, О. Е. Взаимосвязь государства и политической системы: теоретический аспект / О. Е. Гришин // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 4 (83). – С. 201–204.

7. Дробышевский, С. А. Политическая организация общества и право как явления социальной эволюции / С. А. Дробышевский. – Москва : Проспект, 2015. – 271 с.

8. Зелепукин, Р. В. Лоббизм и его криминальные проявления : монография / Р. В. Зелепукин, Д. И. Тисленко. – Москва : Юрлитинформ, 2016. – 176 с.

9. Зосименко, И. А. Структура политической системы современной России / И. А. Зосименко, И. И. Ахмедова // Вестник УлГТУ. – 2015. – № 4. – С. 22–26.

10. Кожевников, С. Н. Политическая система России: политический и государственно-правовой аспекты / С. Н. Кожевников. – Нижний Новгород : ФГОУ ВПО «ВГАВТ», 2007. – 288 с.
11. Марченко, М. Н. Проблемы общей теории государства и права : учебник : в 2 т. Т. 1. Государство / М. Н. Марченко. – Москва : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 752 с.
12. Политическая стабильность : учеб. пособие / И. С. Амиантова, В. А. Глебов, О. Е. Гришин [и др.] ; под общ. ред. В. Н. Давыдова, И. С. Амиантовой, Е. А. Ивановой. – Москва : РУДН, 2023. – 153 с.
13. Политические идеологии и партийные системы: основные векторы трансформации во втором десятилетии XXI века / отв. ред. Э. Г. Соловьев ; ИМЭМО РАН. – Москва : Идея-Пресс, 2022. – 228 с.
14. Синюков, В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию / В. Н. Синюков. – Москва : Норма, 2010. – 672 с.
15. Теория партий и партийных систем : хрестоматия / сост. Б. А. Исаев. – Москва : Аспект Пресс, 2008. – 399 с.
16. Фатов, И. С. Общественные объединения в правовом пространстве современной России (институциональный и содержательный аспект) / И. С. Фатов. – Москва : Юрист, 2013. – 432 с.
17. Шахов, М. О. Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации / М. О. Шахов. – Москва : Издательство Сретенского монастыря, 2013. – 348 с.
18. Шмитт, К. Понятие политического / К. Шмитт. – Санкт-Петербург : Наука, 2016. – 567 с.

ГЛАВА VII. ГОСУДАРСТВО-ЦИВИЛИЗАЦИЯ КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОСТИ XXI ВЕКА

§ 1. Появление и развитие концепта государства-цивилизации в политической науке

Основными событиями мировой политики в современном ее состоянии являются закат (если не сказать – провал) «глобального проекта наддержавного, надгосударственного единовластия» США¹ и выход на геополитическую арену сразу нескольких государств-цивилизаций, имеющих так же, как и США, законченную государственную форму – Индии, Ирана, Китая и России, которые бросили вызов универсалистским неолиберальным западным идеям и ценностям. Таким образом, на мировой политической арене обозначилась тенденция не только к явной и интенсивной политизации цивилизационных факторов, но и к формированию новой формы политического существования и развития локальных цивилизаций, которая в современной интерпретации получила наименование «государство-цивилизация». В скором времени можно ожидать появление и других претендентов на получение этого статуса.

В основе понятия государства-цивилизации находится цивилизационный подход к обществу, государству и праву, который по-иному, чем марксистская, либеральная и различные консервативные концепции, решает проблему основного субъекта исторического процесса. В качестве такового у представителей цивилизационного подхода выступают не общественные классы, нации или индивиды, а группы культурно близких народов и государственных образований, которые именуются культурно-историческими организациями или локальными цивилизациями и рассматриваются как совершенно самостоятельные, самобытные и неповторимые этносоциальные и социально-культурные целостности, которые занимают значительный географический ареал, «часть света», имеют

¹ Расторгуев В. Н. Единодержавие: новые лики тоталитаризма // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2009. № 1. С. 45.

единую природную среду обитания, историю, традиции, организацию хозяйства и быта, постоянно воспроизводимые социально-нравственные ценности, принадлежат к единой исторически сложившейся культуре и в ней существуют¹. Такое понимание цивилизации возникло еще в конце XIX столетия, и у истоков этого определения стояли выдающиеся русские философы Н. Я. Данилевский и К. Н. Леонтьев², намного опередившие разрекламированных в качестве основателей цивилизационного подхода О. Шпенглера, А. Тойнби и Ф. Броделя.

Считается, что термин «государство-цивилизация» впервые был использован американским политологом Л. Паем в 1990 г. для квалификации КНР как страны с уникальным типом социальной организации, политической культуры и системы управления, страну, которую невозможно втиснуть в модель национального государства, в соответствии с чем эта модель не может быть использована для описания исторической эволюции Китая и его политико-правовой характеристики³. Аналогичные аргументы для обоснования особой культурной и политической идентичности Индийской Республики, которую можно воспринимать в качестве «цивилизационного государства», представил в 1993 г. индийский историк Р. Кумар⁴. В 2000-е гг. о цивилизационной специфике России, для которой также неприемлема матрица «государства-нации», заговорили и российские ученые⁵.

¹ Грачев Н. И. Империя как форма государства: понятие и признаки // Вестник ВолГУ. Серия 5. Юриспруденция. 2012. № 2 (17). С. 21–22.

² См.: Данилевский Н. Я. Россия и Европа. М.: Книга, 1991. 576 с.; Леонтьев К. Н. Россия и славянство // Восток, Россия и Славянство: Философская и политическая публицистика. Духовная проза (1872–1891). М.: Республика, 1996. С. 94–155.

³ См.: Pye L. W. Erratic state, frustrated society // Foreign Affairs. 1990. Vol. 69, № 4. P. 56–74.

⁴ См.: Kumar R. L'Inde: État-nation ou État-civilisation? // Hérodote: stratégies, géographies, idéologies. 1993. № 10. P. 43–60. URL: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k56209715/texteBrut> (дата обращения: 12.01.2026).

⁵ См.: Багдасарян В. Э. Россия как государство-цивилизация // Геоэкономическая формула мироустройства: Россия в новом универсуме. Материалы постоянно действующего семинара. Вып. 1 / пред. науч.-ред. совета В. И. Якунин. М.: Научный эксперт, 2009. С. 102–106; Вахитов Р. Государство-нация или государство-цивилизация // Русская народная линия. Православие. Самодержавие. Народность.

Но широкую известность понятие «государство-цивилизация» получило благодаря его употреблению в книге «Когда Китай правит миром: конец западного мира и рождение нового мирового порядка»¹ британского политолога М. Жака, долгое время преподававшего в университетах Китая и Японии. Книга появилась в 2008 г. в США и в 2009 г. в Великобритании. Автор, констатировав кризисное состояние современного мирового порядка, определенное им как «раскол современности», положил в основание идентификации «государства-цивилизации» принципы исторической преемственности, а также культурного единства большого географического ареала, ставшего итогом непрерывного процесса культурного синкретизма, проживающих там народов и этнических групп. Огромную роль в культивировании концепта «государства-цивилизации» в научном сообществе сыграла книга профессора из КНР Чжан Вэнвэя «Китайская волна: подъем цивилизационного государства», вышедшая в 2012 г. Здесь уникальные черты китайской цивилизации представлены в сравнении с чертами современной западной цивилизации по параметрам понимания демократии, культуры и государственной организации². После этого поток публикаций, посвященных государству-цивилизации, многократно возрос, а список государств, которые в своих планах обращаются к цивилизационному проекту существования, стал постоянно расширяться. Помимо уже названных Китая, Индии, России к ним относят теперь такие страны, как Турция, Бразилия, Япония, Индонезия, Иран и США³.

URL: https://ruskline.ru/monitoring_smi/2005/06/08/gosudarstvo-naciya_ili_gosudarstvo-civilizaciya (дата обращения: 12.01.2026); Ремизов М. В. Проект «государство-цивилизация» // Конституция России. Новый строй. М.: Институт национальной стратегии, 2005. С. 55–70.

¹ См.: Jacques M. When China rules the world. The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World. URL: https://vk.com/doc503855822_538002665?hash=tSE017OGKYZY1CAatJ7GcwfpwF3hR0l26lruCm7W6UD (дата обращения: 12.01.2026).

² См.: Zhang W. W. The China wave: rise of a civilizational state. Beijing: World century publishing corporation, 2012.

³ См., например: Ford C. A. Ideological «Grievance States» and nonproliferation: China, Russia, and Iran (11 November 2019). URL: <https://2017-2021.state.gov/ideological-grievance-states-and-nonproliferation-china-russia-and-iran/> (дата обращения: 12.01.2026); Jain A. Comparing civilization-state models. China, Russia, India // Journal

Не отрицая выдающегося вклада указанных выше авторов в становление и разработку концепта государства-цивилизации, отражающего в первую очередь современный этап мирового политического развития, процессы заката однополюсной глобализации и становления многополярного мира, следует отметить, что выводы их появились не на пустом месте. Еще в начале 20-х гг. прошлого века теория евразийства (Н. С. Трубецкой, П. Н. Савицкий, Н. Н. Алексеев) выдвинула концепт государства-мира или русского мира, по сути аналогичный современному понятию государства-цивилизации¹. В 1990-е – начале 2000-х гг. российские ученые А. Г. Дугин, Н. Н. Моисеев, А. С. Панарин писали о России именно как о государстве-цивилизации, характеризуя ее основные содержательные параметры, хотя и не употребляли этот термин². Продуцирование же данного понятия и его распространение в зарубежной литературе с 2000-х гг. были вызваны новой геополитической реальностью, связанной с переходом от однополярного мира к многополярному: требовалось научное объяснение и обновление методологии социально-политических исследований. Однако эта естественная реакция незападных обществ была, по сути, предсказана и отчасти запрограммирована первыми евразийцами в целом ряде их смысловых дискурсов: Европы и человечества, России-Евразии, государства-мира и государства-материка и их онтологической полярности по отношению к морским колониальным империям Запада³.

of Indo-Pacific Affairs. 2021. Vol. 4, № 3. P. 93–125; Rachman G. China, India and the rise of the «civilisation state» // Financial times. Retrieved. 2019. 5 March. URL: <https://www.ft.com/content/b6bc9ac2-3e5b-11e9-9bee-efab61506f44> (дата обращения: 12.01.2026); Therborn G. States, nations, and civilizations // Fudan journal of the humanities and social sciences. 2021. № 14. P. 225–242.

¹ См.: Алексеев Н. Н. Указ. соч.; Основы Евразийства // Полит. партия Евразия / сост. Н. Агамалян. М.: Арктогея-центр, 2002. 796 с.

² См.: Дугин А. Г. Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить пространством. М.: Арктогея-центр, 1999; Моисеев Н. Н. Современный антропогенез и цивилизационные разломы. Эколого-политологический анализ // Вопросы философии. 1995. № 1. С. 3–30; Панарин А. С. Реванш истории: российская стратегическая инициатива в XXI веке. М.: Логос, 1998. 389 с.

³ См.: Трубецкой Н. С. Европа и человечество // Н. С. Трубецкой. История. Культура. Язык. М.: Издательская группа «Прогресс», 1995. С. 55–104; Савицкий П. Н. Континент Евразия. М.: Аграф, 1997. 461 с.; Чхеидзе К. А. Лига Наций

Появление государств-цивилизаций ставит перед отечественным правоведением задачи перевода данной категории на юридический язык, определения коренных оснований и характерных черт его внутренней организации, квалификации его общих признаков, позволяющих отличить государство-цивилизацию от других типов государства, определения его места и роли в научной классификации и на современной геополитической карте мира, а также адекватного отражения его понятия и признаков в конституционном законодательстве. Весьма симптоматичным для отечественной юриспруденции является то, что определение современной России как государства-цивилизации часто звучит в выступлениях Президента РФ В. В. Путина, начиная с 2012 г.¹, а недавно состоялось ее официальное признание в этом качестве сначала в тексте Концепции внешней политики Российской Федерации², а затем и в Основах государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения³. Активно разрабатывают проблематику государства-цивилизации представители политической философии и истории. И только российское правоведение игнорирует концепт

и государства-материки // К. А. Чхеидзе. Путник с Востока: проза, литературно-критические статьи, публицистика, письма. М.: Книжница: Русский путь, 2011. С. 320–235.

¹ См., например: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 2012 // Президент России: офиц. сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17118> (дата обращения: 12.01.2026); Путин В. В. Выступление на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» // Вестник российской нации. 2013. № 6 (32). С. 8–15; 5; Выступление Президента России В. В. Путина на пленарном заседании Всемирного русского народного собора. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/6080867.html> (дата обращения: 12.01.2026); О чем говорил Владимир Путин на заседании дискуссионного клуба «Валдай». URL: <https://rg.ru/2023/10/05/o-chem-govoril-vladimir-putin-na-zasedanii-diskussionnogo-kluba-valdaj.html> (дата обращения: 12.01.2026).

² См.: Концепция внешней политики Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_443540/ (дата обращения: 12.01.2026).

³ См.: Основы государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения, утв. Указом Президента Российской Федерации от 8 мая 2024 г. № 314 // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/84653.html> (дата обращения: 12.01.2026).

государства-цивилизации, практически не замечая его. В психологических установках подавляющего большинства его представителей по-прежнему господствует ориентация на национальное государство западного типа, то есть процессы трансформации современной государственности не осмысливаются отечественной политико-правовой наукой в должной степени, а фактически не понимаются и не принимаются ей. Очевидная для других гуманитарных дисциплин имманентная связь государства-нации с западным цивилизационным проектом не принимается российской юриспруденцией. И констатация кризисного состояния современной суверенной государственности, ставшего общим местом в правовых исследованиях, распространяется подавляющим большинством ученых-юристов на все государства, тогда как состояние это проявляет себя в основном как кризис государства-нации. Совершенно ясно, что принятие положения о России как о государстве-цивилизации влечет за собой цепочку определенных изменений ее конституционного законодательства, поскольку предполагает применение методологии цивилизационного подхода, который несовместим с либеральными концептами, доминирующими по сей день в российской правовой науке.

§ 2. Политико-правовая природа государства-цивилизации

В научной литературе и политической публицистике пока не сложилось единое мнение о числе государств-цивилизаций в современном мире, содержании этого понятия и его квалификационных признаках. Попытки «нащупать» их индуктивным путем уже делаются отдельными авторами применительно к конкретным цивилизационным государствам, в том числе и к России¹. Но серьезных обоб-

¹ См., например: Лоскутов В. А. Русское российское советское государство-цивилизация (Метафизическое переосмысление идентичности современного российского общества). Статья первая // Вопросы управления. 2014. № 4. С. 7–28; Государство-цивилизация: понятие, сущность, структура / Л. А. Журавлева, Е. В. Зарубина, Ручкин А. В. [и др.] // Образование и право. 2023. № 9. С. 80–88.

шающих работ по данной проблематике пока немного¹. Поэтому категория «государство-цивилизация» остается не до конца определенной, а сам его феномен – нуждающимся в дальнейшем всестороннем анализе.

Тем не менее из самой категории «государство-цивилизация» следует, что таковое образуется из наложения друг на друга политико-правовой (государственной) и цивилизационной традиций. Существует целый ряд стран, которые особым образом соединяют черты государства и цивилизации, когда «цивилизация и политическая целостность совпадают»². Но достаточно полно такое наложение и / или совпадение, позволяющее локальной цивилизации органично существовать в рамках единой политической формы, исторически происходило только в империи, которую, в свою очередь, всегда отличала явно выраженная цивилизационная специфика. И теоретически между пониманием империи и концептом государства-цивилизации нет никаких существенных, сколько-нибудь значимых различий. Само применение термина «цивилизация» по отношению к какому-либо государству подспудно подразумевает, что оно было и де-факто остается империей либо стремится ее построить, сформировать или воссоздать, восстановить. По своей политической форме такое государство всегда имперское, а с точки зрения этнокультурной идентификации – цивилизационное³. Это свидетельствует о том, что категория «государство-цивилизация» используется в настоящее время как некий эвфемизм по отношению к понятию «империя».

¹ См.: Багдасарян В. Э. Концепция государства-цивилизации: проблемы методологии и политической реализации // Среднерусский вестник общественных наук. 2022. Т. 17. № 6. С. 15–29; Бельков О. А. Государство-цивилизация – геополитический статус России // Социально-политические науки. 2024. Т. 14. № 5. С. 38–45; Грачев Н. И. Государство-цивилизация как политическая форма существования многополярного мира // Legal Concept = Правовая парадигма. 2024. Т. 23. № 4. С. 6–17; Федорченко С. Н. Государство-цивилизация в цифровой ойкумене // Журнал политических исследований. 2023. Т. 7. № 1. С. 3–26.

² Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.; СПб.: АСТ, 2003. С. 53.

³ См.: Багдасарян В. Э. Нацистроительство или империстроительство: развилка подходов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование: политология, экономика, право. 2014. № 1. С. 47.

Причины такого положения многообразны. Во-первых, в либеральной политико-правовой теории имперский универсализм по-прежнему является опасной принадлежностью прошлого, а империя рассматривается как форма государственности домодерного мира, на смену которому окончательно и бесповоротно пришло национальное государство. Однако, «несмотря на все усилия словами ли, войнами ли поставить национальную единицу в центр политического воображения», именно «имперская политика, имперские порядки и имперская культура смоделировали мир, в котором мы живем». И «поразительная жизнестойкость империй ставит под сомнение ту точку зрения, что национальные государства – явления естественные, необходимые и неизбежные»¹. Во-вторых, утверждение выдвинутого международной олигархией после развала СССР проекта однополярной глобализации на основе геостратегического господства США как единственной сверхдержавы сообщало буржуазно-либеральной модели универсальный, всепланетарный характер и безжалостно пресекало иные варианты социокультурного развития человечества, не предполагало существования каких-то локальных цивилизаций, а также имперского многообразия мира. На мировой арене стал раскручиваться «маховик» произвола и вседозволенности, сопряженных с навязыванием народам мира, обладающим уникальными культурами и традициями, единой стратегии развития в целях их полной и окончательной интеграции в единую глобальную гиперимперию. А классическая имперская государственность, представляющая собой локально-частную, региональную глобализацию (глокализацию), несовместима с однополярной глобализацией, то есть современные «имперские проекты не могут не противоречить той глобализации, которая является по отношению к ним внешней»². Поэтому некоторые авторы либеральной ориентации при дефинировании или описании империи часто прибегают к различным метафорам, эпитетам и иноназваниям: «политический субконтинент», «суперсистема», «суперэтнос», «большая длитель-

¹ Бербэнк Д., Купер Ф. Взлет и падение великих империй. М.: АСТ, 2015. С. 5, 7.

² Аверьянов В. В. Империя и воля. Догнать самих себя. М.: Изборский клуб: Книжный мир, 2014. С. 152.

ность», «мир-система», «сверхдержава» и др.¹ Введение указанных терминов – попытка отразить и передать те изменения, которые произошли или происходят во внутренней организации, культурном и геополитическом статусе имперских государств и цивилизаций в конкретный исторический период.

Это относится и к понятию «государство-цивилизация», которому ряд современных исследователей пытается придать некоторое новое значение в сравнении с понятием империи. Во-первых, это приоритет цивилизационно-культурного компонента в противовес военно-политическому принципу, превалирующему в империях прошлого, то есть признание важнейшими признаками государства-цивилизации традиционных духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей², а также национально-цивилизационной идентичности его граждан³, сохранение и защита которых являются обязательным условием гармоничного развития не только отдельных народов, но и выходящего «из-под глыб глобалистского либерального диктата» многополярного мира в целом, где «все цивилизации будут играть равную роль»⁴. Во-вторых, это подчеркивание его антиколониальной и антиимпериалистической сущности. Однако упрекнуть именно в таком характере можно только морские колониальные империи Нового времени, которые фактически были «империями первоначального накопления, глобального мародерства, империалистического грабежа, привязанные к этой эпохе и исчерпывающие в ней свой потенциал», проявили себя как «вырожденческая, неполноценная ветвь в семье мировых империй»⁵. Поэтому целый ряд исследователей считает, что понятие «империя» в подлинном смысле этого слова вряд ли применимо к западным империям морского, талассократического типа. «Их следует квалифицировать скорее как государства-нации, колонизировавшие далекие заморские территории, не связанные с метрополией цивилиза-

¹ Всплывающая империя / под. ред. В. В. Аверьянова. М.: Наше завтра, 2022. С. 23.

² См.: Государство-цивилизация: понятие, сущность, структура. С. 86;

³ См.: Лубский А. В. Государство-цивилизация и национально-государственная идентичность в России // Гуманитарий Юга России. 2015. № 2. С. 30–45.

⁴ Малофеев К. В. Глобальный либерализм умер. URL: <https://katehon.com/ru/article/globalnyu-liberalizm-umer> (дата обращения: 12.01.2026).

⁵ Всплывающая империя. С. 28, 27.

ционно и культурно»¹. Империями же в подлинном значении этого понятия являются классические континентальные империи, в которых различные народы обитали в одном месте развития, образуя единую культурную целостность, и которые поэтому были совсем не тождественны колониализму, родившемуся в торговых полисах древности (Финикии, Карфагене, Греции), чьими наследниками и стали буржуазные страны Запада, оказавшиеся самыми жесткими колонизаторами. И, хотя их внутренняя организация соответствовала самым либерально-демократическим канонам, они обнаружили беспрецедентную жестокость по отношению к туземному населению в своих заморских колониях², в чем как раз и проявилась не имперская, а империалистическая суть западной цивилизации.

Сказанное выше позволяет сделать вывод о том, что империя может и должна трактоваться как государственно-территориальная форма существования локальной цивилизации, и исторически она всегда выступала таковой³, эта форма была для империи традиционной. В этом смысле империю можно характеризовать как «политическое лицо цивилизации в стадии ее полноценного раскрытия»⁴.

Таким образом, *в качестве необходимого свойства государства-цивилизации можно назвать его связь с империей, его определенное подобие политико-правовой форме ее организации*. Но если раньше империи порождали цивилизации, то теперь цивилизации, принимая современные геополитические вызовы, порождают новые метагосударственные образования неоимперского типа. Они, разумеется, не могут быть абсолютной копией прежних империй, но целый ряд их структурных и статусных характеристик оказывается востребованным и воспроизводится в новых условиях лишь с незначительными вариациями, что еще в начале XXI в. прогнозировал

¹ Кирвель Ч. С., Кирвель О. Ч. Имперское государственное правление как фактор социальной динамики. URL: https://ruskline.ru/opp/2024/03/20/imperskoe_gosudarstvennoe_pravlenie_kak_faktor_socialnoi_dinamiki (дата обращения: 12.01.2026).

² См.: Ливен Д. Разные судьбы послеимперских метрополий // После империи / под общ. ред. А. М. Клямкина. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. С. 79.

³ Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2005. С. 120.

⁴ Всплывающая империя. С. 23.

С. И. Каспэ¹ и на что обращают внимание многие современные исследователи, диагностируя имперский ренессанс как «новое движение по имперским траекториям»² или «внезапный возврат к империям в постимперскую эпоху»³, хотя, на наш взгляд, он совсем не является внезапным. Поэтому *современные государства-цивилизации следует рассматривать как определенную модификацию имперской государственности эпохи постмодерна*. А задачей юридической науки – в связи с этим – становится выявление ее основных параметров, то есть установление содержания политико-правовых признаков государства-цивилизации как современной формы имперской государственности – применительно к эпохе постмодерна – и определение возможных конституционных моделей их организации, каждая из которых отвечала бы цивилизационной специфике конкретной страны и ее геополитическому положению.

Таким образом, предлагаемое понимание государства-цивилизации основывается на утверждении единства природы – его и империи как особого состояния государства. Их основополагающие признаки практически идентичны. Различны же формы и способы их проявления, связанные не только с географическим положением, природными и климатическими условиями, характером, этническим и конфессиональным составом населения, политико-правовыми традициями государствообразующего народа, но и историческим временем, в котором они существуют, стадией развития, на которой они находятся. Все вместе это формирует цивилизационную среду как уникальный набор факторов исторического месторазвития государств-цивилизаций, как определенную *цивилизационную платформу*, для которой предопределен «свой адаптационный оптимум институциональных форм и механизмов»⁴, чем и обуславливается специфичность воплощения признаков, присущих государствам-

¹ См.: Каспэ С. И. Империя и модернизация: Общая модель и российская специфика. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2001. С. 205–206.

² См.: Бербэнк Д., Купер Ф. Указ. соч. С. 505–516.

³ См.: Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром: от Древнего Рима до США. М.: Кучково поле, 2015. С. 252–299.

⁴ Багдасарян В. Э., Сильвестр (Лукашенко), архимандрит. Россия и Запад: цивилизационные различия. Ярославль: ОАО «Специализированный полиграфический комбинат», 2023. С. 53.

цивилизациям, с необходимостью находящих свое проявление в их конституционно-правовой организации. Но сами эти общие признаки в большей или меньшей (но всегда значительной) степени как раз и характерны для всех современных государств-цивилизаций – Индии, Ирана, Китая, России и США – так же, как ранее были присущи империям на предыдущих этапах исторического развития.

§ 3. Основные политико-правовые признаки государства-цивилизации

Важнейшей отличительной чертой государства-цивилизации является его этническое, культурное и конфессиональное многообразие и включение в его состав различных этнополитических образований, что существенным образом отличает его от национальных государств. Государство-цивилизация – это всегда объединение различных народов и государственных образований в рамках единой общекультурной парадигмы, основанной на стандартах государствообразующего (стержневого) народа, выступающего этническим ядром государства-цивилизации при сохранении этнокультурных особенностей входящих в него «частей». И в этом признаке четко прослеживается преемственность современных государств-цивилизаций по отношению к великим империям прошлого.

Исторически не всякая цивилизация в своем развитии достигала политической формы империи и не любая империя могла породить локальную цивилизацию. Однако соединение имперских и цивилизационных границ происходило в истории много раз. Только объединение различных народов в рамках единой культурной парадигмы, продуцируемой имперообразующей нацией (стержневым народом), при сохранении их собственных особенностей делает империю «универсальным государством»¹ и позволяет дорасти до цивилизации как целостного культурно-автаркического мира, в котором «преодолеваются как крайность государственно-правового нивелирования национальных организмов с их самобытностью и непо-

¹ См.: Тойнби А. Дж. Исследование истории: Цивилизации во времени и пространстве. М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2009. С. 312–427.

вторимостью, так и крайность обособления и самоизоляции наций в своих этнических стандартах и границах»¹. Уже в самом понятии «цивилизация» распознается некий внутренний посыл к пространственной экспансии, распространению культурного, политического и иного влияния, свойственного империям².

Не случайно в последние десятилетия в геополитическом развитии Индии, Китая и России прослеживается тенденция к образованию ими обширных «цивилизационных зон», объединяющих культурно близкие им страны, находящиеся за пределами их юридических границ. В конкретных политических контекстах и правовых документах они уже определяются как лексемы «русский мир»³, «синосфера» и «индосфера», которые первоначально использовались для обозначения областей их сугубо лингвистического и культурного влияния, но все в большей степени иллюстрируют политическую роль, которую они играют в собирании «больших пространств» с близкой идентичностью, способных в скором времени перерасти в политически единые макрорегиональные «миры-цивилизации»⁴. В этом смысле все их можно назвать «стержневыми государствами» (по выражению С. Хантингтона) или «государствами континентального типа» (по терминологии Г. Киссенджера⁵), выступающими базовыми ячейками нового мирового порядка, основанного на многополярности.

К такого же рода государствам следует отнести и США, которые обладают абсолютно своеобразной многонациональной и даже многорасовой культурой и являются крупнейшим геоэкономическим и геополитическим центром неоимперского типа, претендую-

¹ См.: Бабурин С. Н. Мир империй. С. 120–121.

² См.: Дугин А. Г. Четвертый путь. Введение в Четвертую Политическую Теорию. М.: Академический проект, 2014. С. 536.

³ См.: Концепция внешней политики Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 // КонсультантПлюс: справ.-правовая сист. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_443540/ (дата обращения: 12.01.2026).

⁴ Ср.: Спиридонова В. И. Цивилизационная самоидентификация как ответ на неолиберальный кризис // Философские науки. 2023. Т. 66. № 1. С. 92–93.

⁵ См.: Хантингтон С. Указ. соч. С. 238; Киссенджер Г. Дипломатия. М.: Ладомир, 1997. С. 735.

щим на осуществление им функции стратегического управления миром, откуда и происходит понятие *Rex Americana* (термин, применяемый к эпохе доминирования США после Второй мировой войны, когда они стали ведущей экономической, культурной и военной державой западной цивилизации, а после развала СССР – и всего мира). Это уже вполне сложившееся государство-цивилизация. Таковым вполне могла бы стать и Европа – во всяком случае в составе своих западной и центральной частей, если бы ЕС удалось освободиться из-под геополитического контроля США и добиться права проводить политику, ориентируясь на собственные интересы.

Значительно меньше в этом тематическом поле говорится и пишется об Иране. Но, во-первых, он представляет собой многоэтничное государство, в котором проживает более 60 народов, этнических групп и племен¹. Во-вторых, он уже сейчас «является региональной сверхдержавой Среднего Востока»², по-прежнему обладая собственной зоной культурного и политического влияния – ираносферой или персосферой (Великий Иран или Великая Персия). Так принято называть обширный социокультурный регион, включающий части Западной, Южной, Центральной, Восточной Азии и Кавказа, население которых долго находилось в составе Иранской империи и ее культурного и языкового влияния. В него включают большую часть Кавказа, Ирака, Афганистана, Пакистана и Центральной Азии, учитывая и культурное влияние Ирана на Китай и западную Индию³. И хотя в настоящее время Иран – «это всего лишь крупица того, чем он когда-то был, многие иранцы считают эти районы частью большей иранской сферы влияния»⁴. В узком смысле под ираносферой понимается географическое пространство,

¹ См.: Пинчук С. Численность населения в Иране. URL: <https://travelask.ru/iran/chislennost-naseleniya-v-irane> (дата обращения: 12.01.2026).

² Комлева Н. А. Иран: геополитический портрет // Альманах Пространство и Время. 2016. Т. 13. Вып. 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/iran-geopoliticheskiy-portret/viewer> (дата обращения: 12.01.2026).

³ См.: Frye R. N. Reitzenstein and Qumrân revisited by an Iranian // *The Harvard theological review*. 1962. Vol. 55, № 4. P. 261–268. URL: <https://www.jstor.org/stable/1508723> (дата обращения: 12.01.2026); Clawson P., Rubin M. *Eternal Iran: continuity and chaos*. N. Y.: Palgrave Macmillan, 2005. P. 29–30.

⁴ Clawson P., Rubin M. *Op. cit.* P. 30.

включающее территории, большая часть населения которых говорит на персидском языке, а именно Иран, Афганистан и Таджикистан. И поскольку в современном мире культурологические аспекты геополитического доминирования актуальны не менее, чем военно-политические и экономические, весьма важной инициативой Тегерана стала идея создания союза персоязычных государств. Первая встреча их лидеров прошла в 2006 г. в Душанбе, закончившись подписанием соглашения о формировании «комиссии по культурному сотрудничеству»¹. В марте 2008 г. было заключено соглашение о создании Экономического совета персоязычного союза², после чего в Таджикистане и Афганистане с иранской помощью стали реализовываться крупные экономические, энергетические, транспортные и гуманитарные проекты. При этом официальная идеология Ирана ставит конечной целью «найти путь образования единой мировой исламской уммы (нации) и способствовать усилению борьбы за спасение угнетенных народов во всем мире» (преамбула Конституции Ирана)³, в соответствии с чем Иран, официально исповедующий шиитский вариант ислама, активно расширяет свое влияние в западном направлении, опираясь на шиитские меньшинства в Ираке, Сирии, Ливане и странах Персидского залива, которые превратились там в значительный политический фактор⁴. По сути, на протяжении последних десятилетий, в исполнении Ирана наблюдается *renovation imperii* – восстановление его собственного имперского политического и геополитического ландшафта⁵.

Вторым важным признаком государства-цивилизации является долгая продолжительность существования цивилизаций в рамках единой для них государственности. Это предполагает их

¹ Уостнидж Э. Внешняя культурная политика Ирана в Центральной Азии: демонстрация политического прагматизма // Центральная Азия и Кавказ. 2014. Т. 17, вып. 4. С. 140.

² Багбан Э. Таджикистан – Иран – Афганистан. Персоязычный союз в действии. URL: <https://centrasia.org/newsA.php?st=1333472460> (дата обращения: 12.01.2026).

³ Конституция Исламской Республики Иран. Тегеран: Шафии, 1999. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/7697> (дата обращения: 12.01.2026).

⁴ Ламулин М. Центральная Азия и Pax Iranica: взаимодействие и взаимовлияние // Центральная Азия и Кавказ. 2011. Т. 14, вып. 2. С. 126 (125–148).

⁵ Комлева Н. А. Указ. соч.

институциональную способность к реформированию и регенерации, обеспечивающую политическое долгожительство. В процессе своей эволюции они, как и большинство империй, проходят несколько циклов подъема и упадка, удлинняя таким образом время своего существования по сравнению с другими государственными формами. Это в полной мере относится к Китаю и России, самыми важными чертами которых являются долговечность и стабильность существования в их наиболее широких государственных границах.

История Китая – единственный в своем роде пример непрерывного развития государства-цивилизации на протяжении четырех тысячелетий. Его историография ведет отсчет своей государственности от легендарной династии Ся (XXI в. до н. э.) и насчитывает около 20 династических периодов. Еще во время существования первых в истории Китая единых централизованных государств – империй Цинь (221–206 гг. до н. э.) и Хань (206 до н. э. – 220 н. э.) – сложились его важнейшие политико-правовые институты, ставшие основой традиционной формы государственной организации китайской цивилизации, которая просуществовала без серьезных изменений до начала XX в., несмотря на многократные социальные и политические катаклизмы, сотрясавшие страну и угрожавшие ей гибелью¹. В XX в. маоизм как китайская версия коммунистической идеологии инкорпорировал в свою доктрину многие национальные ценности и стал по сути продолжением цивилизационной традиции. Это сделало возможным проведение реформ Дэн Сяопина, тонко реинтерпретировавших марксистские идеи в классическом конфуцианско-даосском духе. Поэтому стремительное возвышение Китая, на глазах одного поколения превратившегося во вторую супердержаву мира, для многих китайцев лишь начало его возвращения на законные позиции глобального лидера, а то и гегемона, и основание говорить об обновлении имперской традиции китайской государственности².

¹ См.: Васильев Л. С. Проблемы генезиса китайского государства (Формирование основ социальной структуры и политической администрации). М.: Наука, 1983. С. 284–285.

² См.: Бербэнк Д., Купер Ф. Указ. соч. С. 499–502.

Трансформации и метаморфозы в развитии Российского государства в какой-то мере напоминают исторический путь Китая. Первый опыт построения восточнославянского государства – создание киевскими князьями огромной империи, простиравшейся от Балтийского до Черного моря и от Карпатских гор до Каспия, просуществовавшей в этих пределах с середины X в. до второй трети XII в.¹ – значительно дольше, чем подавляющее большинство империй древности и Средневековья. Последовавшие затем политическая раздробленность и зависимость от Золотой Орды похоронили, казалось бы, русскую государственность навсегда. Состоявшееся на рубеже XV–XVI вв. ее почти мгновенное восстановление – фактически сразу как империи – в облике Московского царства – произошло потому, что в киевский период российской истории сложился русский народ, обладавший высокой степенью религиозно-культурного и правового единства, а само Московское государство сумело творчески освоить геополитическое наследие трех предшествующих ему империй – Древнерусского государства Рюриковичей, православной Византии и евразийской державы Чингизидов. Это послужило фундаментом для объединения северовосточных княжеств Руси вокруг Москвы и формирования Русской цивилизации в форме единого централизованного государства. Но и после этого ее развитие осуществляется в нескольких государственных формах: Петербургской империи; Советского Союза; современной Российской Федерации, выступающей правопреемником и правопродолжателем СССР (ч. 1 ст. 67.1 Конституции РФ). Возникшие вследствие исторического разрыва, а то и революционного отрицания предшествующего периода, эти формы представляют собой совершенно закономерные с точки зрения логики русской истории фазы развития Российской цивилизации: хотя между ними имеются важные содержательные различия, их базовые сущностные характеристики и организационные основания остаются практически неизменными на протяжении последних пяти столетий. При этом границы российской цивилизации на настоящем этапе, безусловно, шире границ Российской Федерации. Поэтому модель современного российского государства требует определенной рекон-

¹ См.: Вернадский Г. В. Киевская Русь. Тверь: ЛЕАН, 1996. С. 27–109.

струкции, позволяющей ему включить в свой состав или в сферу влияния отколовшиеся национально-государственные образования ближней периферии и восстановить свои цивилизационные границы.

Однако побил все возможные рекорды по продолжительности своего имперского существования и многократности державных регенераций Иран. Начав свою историю в качестве имперского государства при Кире Великом в середине VI в. до н. э., он был завоеван Александром Македонским (330 г. до н. э.), после смерти которого (323 г. до н. э.) восстановился как государство Селевкидов (312–190 гг. до н. э.), на вершине своего могущества включавшее в себя, кроме Ирана, часть Малой Азии, Сирию, Финикию, Палестину, Месопотамию, ряд областей Средней Азии и современного Пакистана. С момента его завоевания во II в. до н. э. кочевниками-парфянами и до 20-х гг. II в. н. э. он называется Великой Парфией, ставшей на три столетия основным соперником Римской империи на Востоке, простирается в период расцвета от Евфрата до Инда и от Каспийского моря до Персидского залива. На смену парфянским царям из внутренних областей Ирана приходит династия Сасанидов, продлившая жизнь империи до середины VII в., когда она была покорена арабами. Последние заимствовали у побежденных стиль управления, этикет, социальные и экономические традиции и даже менталитет. С конца VIII в. империя уже существует в оболочке Аббасидского халифата. Пережив в XI–XII вв. сельджукскую оккупацию, а с середины XIII по середину XIV в. – нашествие монголов, Иран постепенно возрождается в XV в. и снова превращается в империю во время правления тюркской династии Сефевидов (1501–1736 гг.), опиравшейся на древние традиции иранской государственности. И хотя после прекращения господства этой династии, в Новое и Новейшее время, в политическом отношении Иран переживал упадок, официально он оставался империей до падения шахской династии Пахлави в 1979 г.¹, когда произошла Исламская революция. В настоящее время и внутренняя, и внешняя политика иранского руководства во многом направлена на то, чтобы превратить Иран не только в ведущую региональную державу на Ближнем

¹ См.: Ру Ж.-П. История Ирана и иранцев. От истоков до наших дней. СПб.: Евразия, 2012. 429 с.

и Среднем Востоке, но и в лидера всех мусульман, устраняющего традиционные противоречия между суннитами и шиитами, следовательно, по всем классификационным признакам Иран можно считать типичной восстанавливающейся империей¹.

Цивилизации Индия и США не могут похвастаться длительностью истории своего существования в рамках одного единого государства. Но Индия, наряду с Китаем, является древнейшей цивилизацией планеты и имеет свою имперскую традицию, поскольку на ее территории неоднократно возникали субконтинентальные династические империи: Маурьев (IV–II вв. до н. э.), Гупта (IV–V вв.), Харша (VII в.), делийский султанат (XIII–XIV вв.), Великих Моголов (XVI–XVIII вв.). Идея государственного единства всегда оставалась здесь идеалом, чему «способствовало то обстоятельство, что в Индии практически не было тенденции к формированию „национальных“ государств»². И с момента получения политической независимости от Великобритании стратегической целью внешней политики Индии стало превращение страны в мировую державу. В настоящее время является ведущим государством Южной Азии, занимая лидирующее положение в Ассоциации сотрудничества стран Южной Азии (СААРК), куда входят все семь государств этой части континента плюс Афганистан, и во всем бассейне Индийского океана. Ее уже признают региональной державой и наиболее вероятным кандидатом на статус глобального центра влияния наряду с Китаем и США³. Фактически она представляет собой формирующуюся империю.

Что касается США, то, несмотря на относительно недолгий по историческим меркам срок существования своей государственности,

¹ См. подробнее: Грачев Н. И. Формы государственного устройства в современном мире. С. 287.

² Прусаускас А. Индия: слагаемые национального единства // Обозреватель. 1996. № 10–12. URL: <https://militaryarticle.vibrokatok.by/obozrevatel/1996-obozrevatel/12952-indija-slagaemye-nacionalnogo-edinstva> (дата обращения: 12.01.2026).

³ См.: Лунев С. И. Индия как один из новых центров глобального влияния // Сравнительная политика. 2012. № 2 (8). С. 90–104; Лунев С. И. Индия как глобальная держава и ее участие в региональных организациях Азии // 25 лет внешней политике России. Сб. материалов X Конвента РАМИ. Т. 2. Россия и современный мир: политика и безопасность. Ч. 1. М.: МГИМО-Университет, 2017. С. 337–356.

они с момента своего образования идентифицировали себя не только как республику и федерацию, но и как империю. Уже «отцы-основатели» Дж. Вашингтон и А. Гамильтон характеризовали США как «восходящую» и «самую интересную в мире империю»¹. Имперскими и империалистическими по своей сути, начиная с доктрины Монро (1823 г.)² и заканчивая Стратегией национальной безопасности Администрации Байдена-Харрис 2022 г.³, являются официальные международные документы США, в основе содержания которых находятся идеи избранности и исключительности американской нации и особой мировой миссии США. Именно эти идеи с начала XIX в. и до наших дней определяют основной вектор американской внешней политики⁴, только теперь уже под идеологическим покровом повсеместного «распространения демократии» и «защиты прав человека». В геополитике США уже давно просматривается претензия на вечность своего существования (что всегда было присуще имперским концептам времени⁵), проявляющаяся в господствующем здесь с начала 90-х гг. XX в. дискурсе «конца истории», провозглашенном Ф. Фукуямой, что делает политическую модель либеральной демократии, по мнению американского истеблишмента, единственно возможной формой организации власти и управления во всем мире и свидетельствует об окончании социокультурной эволюции человечества⁶.

¹ См.: Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Медисона и Дж. Джея. М.: Прогресс, 1993. С. 29.; Шлезингер А. мл. Циклы американской истории. М.: Прогресс, 1992. С. 201.

² См.: Доктрина Монро. URL: https://translated.turbopages.org/proxy_u/en-ru.ru.f4128a7c-666c00a3-45f26609-74722d776562/https/en.wikipedia.org/wiki/Monroe_Doctrine? (дата обращения: 12.01.2026).

³ См.: Biden – Harris Administration's National Security Strategy. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (дата обращения: 12.01.2026).

⁴ См.: Петречук А. И. Концептуальные основы американской геополитики. Доктрина Монро // Архонт. 2018. № 3 (6). С. 134–145.

⁵ См.: Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядков. М.: Норма, 2007. С. 18.

⁶ См.: Фукуяма Ф. Конец истории? // Вопросы философии. 1990. № 3. С. 84–118; Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М.: АСТ, 2015. 576 с.

Третьим признаком государства-цивилизации является обладание обширными географическими пространствами, огромной территорией. Россия, Китай, Индия, США относятся к самым большим по размерам странам. Однако по этому признаку с последними тремя соперничают Канада, Бразилия, Австралия и некоторые другие страны, не все из которых могут претендовать на статус государства-цивилизации. На наш взгляд, здесь важны не только размеры территории государства-цивилизации, но *и особый характер ее внутренней организации*, в основе которой находится не формально-правовое деление, а внутренняя геополитическая структура: в ней, исходя из роли тех или иных регионов страны в становлении государства, их хозяйственного и культурного значения, влияния на верховную власть, центростремительных и центробежных тенденций, должны выделяться *правительствующий центр*, выступающий местом нахождения верховной государственной власти и принятия важнейших политических решений; *неотчуждаемое ядро (паттерн)* как территория происхождения государства, давшая импульс его формированию и развитию, и центральная зона, обеспечивающая его устойчивость и воспроизводство; *периферия* – окраинные составные части государства, культурно близкие ядру, но находящиеся за его пределами (здесь обращают на себя внимание *ближняя (внутренняя) сфера*, тесно связанная с центром, и *дальняя (внешняя) сфера*, которую центр не всегда может контролировать в необходимой степени; *лимитроф(ы)*, или *фронтир* – территории по окраинам с размытым, неопределенным культурным и правовым статусом, опосредующие отношения государства-цивилизации с миром других стран, народов и цивилизаций, благодаря которым оно пульсирует, расширяясь или сжимаясь на отдельных отрезках своего исторического развития¹.

Такую территориальную структуру могут иметь лишь те государства, которые претендуют на великодержавный имперский статус и участвуют в геополитическом разделе современного им мира. В этом процессе между государствами такого типа и внутри них,

¹ См.: Грачев Н. И. Формы государственного устройства в современном мире: основы теории и конституционно-правовая практика. Волгоград: ВА МВД России, 2020. С. 206–207.

между указанными территориальными частями возникают и долгое время сохраняются, с одной стороны, весьма устойчивые и разнообразные связи, с другой – многочисленные экономические, юридические, культурные и иные противоречия, характеризующиеся оппозициями типа расширение / сжатие; объединение (присоединение) / размежевание; интеграция / дезинтеграция (регионализация или фрагментация); централизация / децентрализация; близость / удаленность относительно центра верховной власти; моноцентричность / полицентричность при наличии нескольких претендентов на верховную власть. Эти оппозиции, с которыми цивилизационные государства постоянно сталкиваются, выстраивая социальные, политико-правовые и административные иерархии, не находят адекватных аналогов в языке современной юриспруденции и законодательстве, скроенном по либерально-правовым (США, Индия, Россия) или социалистическим (Китай) канонам. В связи с этим основной задачей юридической науки в таких странах является решение проблемы сочетания текста конституции и всего законодательства с цивилизационными особенностями государства, их соответствия его геополитическим целям и задачам, создания правовой основы освоения собственного пространства, позволяющей государству извлечь наибольшие позитивные результаты из своей географической структуры и достичь в своей объективной эволюции естественных границ, адекватно определяя тем самым место существования и развития государствообразующей нации или суперэтноса¹.

Четвертый признак государства-цивилизации, порождаемый его внутренней геополитической структурой, заключается в наличии в нем периферийных образований, управляемых его верховной властью по-разному, и потому неравноправных, асимметричных с точки зрения своего правового статуса. ***Государство-цивилизация включает в себя разностатусные территориальные образования, находящиеся в разной степени политической, административной и правовой зависимости от верховной власти, в ряде***

¹ См.: Грачев Н. И. Геополитика как концептуальная парадигма содержания и сущности государства и права // Legal Concept = Правовая парадигма. 2022. Т. 21, № 1. С. 16–19.

*случаев сохраняющие политическую автономию или собственную государственность. Поэтому в его территориальном устройстве используется своеобразное сочетание федерализма и конфедерализма, централизации, децентрализации и самоуправления, правовые конструкции содружеств, протектората и других форм зависимости периферийных образований при наличии стойкой тенденции к унитаризму и централизации*¹. Тем не менее при наличии такой тенденции оно не может быть сугубо унитарным и жестко централизованным. В нем всегда присутствуют определенные элементы конфедерализма, федерализма и различные формы территориальной автономии, которые носят здесь достаточно оригинальный характер, так как существует *значительная асимметрия в правовом положении государственных и автономных образований*, а конкретные варианты распределения полномочий между центральной, региональными и местными властями могут сильно различаться от территории к территории – в соответствии с их спецификой и статусом.

Не случайно по своему внутреннему устройству Индия, Россия и США являются федерациями, а Китай – государством с развитой национально-территориальной автономией, в состав которого входят два административных района с особым статусом. В рамках концепции «одно государство – два строя» его получили бывшие колонии европейских держав Великобритании и Португалии – Сянган (Гонконг) и Аомынь (Макао). Они обладают «высокой степенью автономии», которая по сути имеет политический характер. Их правовой статус регулируется специальными Основными законами, согласно которым на их территориях в течение 50 лет, начиная с 1997 и 1999 гг., соответственно, действуют прежние правовые нормы, экономическая и судебная системы, за исключением последней инстанции, которой выступают высшие судебные органы КНР. Эти районы имеют собственные законодательные и исполнительные органы. Центральная власть несет ответственность лишь за иностранные дела и оборону². И по существу, фактически, в рам-

¹ См.: Грачев Н. И. Формы государственного устройства в современном мире. С. 210–220.

² См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. Т. 4/ рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. М.: Бек, 1996. С. 351–353.

ках интеграционного процесса, рассчитанного на 50 лет, здесь предусмотрена форма постепенного перехода политической автономии в административную.

Вместе с тем ко всем указанным выше цивилизационным государствам вполне применимо определение неформальных или консенсусных империй, так как их дальняя периферия представлена формально независимыми государствами, суверенитет которых хотя и существенно ограничен доминированием цивилизационных государств, но формально-юридически ими признан. Поэтому основными методами управления этой периферией выступают механизмы «мягкой силы»¹, предполагающей гибкие средства продвижения своих культурных и идеологических ценностей, дипломатическое воздействие и экономическое понуждение, неэквивалентный обмен в торговле, захват банковским и промышленным капиталом различных секторов экономики и т. д.

Уже указывалось на лидирующее положение Индии в Южной Азии и КНР в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где Китай пытается осуществить экономическую и геополитическую интеграцию от Филиппин и Индонезии до Бирмы, располагая господством военно-морского флота в Южно-Китайском море и осуществляя контроль над своими *сателлитами* в Юго-Восточной Азии – Северной Кореей, Бирмой, Лаосом, Камбоджей, Восточным Тимором². Китай официально провозгласил своей стратегической целью возрождение величия китайского государства в рамках социально-политического курса «Китайская мечта о великом возрождении китайской нации»³, в основе которого лежит идеология использования «мягкой силы», выступающей как инструмент, способный превратить Китай в могучую развитую страну без применения военной мощи, при преимущественном использовании культурного потенциала и осуществ-

¹ См.: Манн М. Источники социальной власти: в 4 т. Т. 3. Глобальные империи и революция. 1890–1945 годы. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. С. 28–29; Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром. С. 270.

² Дергачев В. Особенности китайской геополитики // Вестник аналитики. 2008. № 2. URL: <http://рцпс.рф/index.php/novosti-smi/rossijskie-novosti/1007-osobennosti-kitajskoj-geopolitiki-vestnik-analitiki-2008-2> (дата обращения: 12.01.2026).

³ См.: Ван Вей. Некоторые вопросы социально-политического курса «Китайская мечта о великом возрождении китайской нации» // Власть. 2018. № 7. С. 237–243.

влении экономических, культурных и других невоенных глобальных проектов во всем мире¹. Китай осуществляет экономическую экспансию в Латинскую Америку и Африку, а также держит курс на создание независимой финансовой зоны юаня и превращение его в резервную валюту – наряду с долларом и евро².

Что касается США, то именно они после Второй мировой войны стали пионерами использования механизмов «мягкой силы» по отношению к политически зависимой периферии. Они не завоевывали территории своих противников и не уничтожали соперников и союзников в политико-правовом смысле, сохраняя за ними формальный суверенитет, но навязывали им удобные для себя режимы, договоры и союзы, согласно которым те признавали за собой определенные обязательства перед США, а фактически – доминирование чужой воли в определении ими своей внутренней и внешней политики. США предпочитали пользоваться своим верховенством через промежуточные институты, в которых играли преобладающую роль, но без неприкрытого прямого контроля (например, НАТО, ООН, МВФ, Мировой банк)³.

Однако в последние 30 лет Соединенные Штаты все больше действуют в традициях классической империи. Имея зависимые от себя государства и владения в Океании (Американское Самоа, Гуам, Северные Марианские острова), Центральной Америке и Карибском бассейне (Пуэрто-Рико, Виргинские острова), выступающие как зона их оборонных интересов и играющие роль внутренней периферии, они в качестве внешней периферии стали рассматривать весь земной шар, проводя гегемонистскую внешнюю политику и используя свои вооруженные силы на всех материках и океанах в целях защиты собственных интересов в мировом масштабе⁴. В структуре Вооруженных сил США находятся одиннадцать Объединен-

¹ См.: Ознос Э. Век амбиций: богатство, истина и вера в новом Китае. М.: АСТ, 2016. С. 267–269.

² См.: Делягин М. Г., Шейнов В. В. Империя в прыжке. Китай изнутри. Как и для чего алеет Восток. М.: Книжный мир, 2015. С. 436.

³ См.: Vacevich A. American empire: the realities and consequences of U.S. diplomacy. Cambridge: Harvard University Press, 2002. P. 117–140.

⁴ См., например: Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром. С. 264–289; Vacevich A. Op. cit. P. 167–197.

ных боевых командований, предназначенных для выполнения задач в определенных географических регионах планеты или на территории всего Земного шара, созданных и преобразованных в период с 1947 по 2019 гг.¹ По существу, США действуют в рамках проекта построения глобальной либерально-демократической империи, о чем красноречиво свидетельствуют Стратегия национальной безопасности США 2022 г. и доклад Национального совета по разведке США «Глобальные тренды» 2021 г., в которых заявляются претензии американского государства на главенствующую роль в мире и выдвигаются проекты мирового переустройства под новую модель однополярности².

Современные Россия и Иран выглядят с этой точки зрения как *обороняющиеся и возрождающиеся империи, предпринимающие усилия по сохранению фактического имперского статуса и возрождению их в качестве великих держав*. Россия пока лишь претендует на поэтапное восстановление своих цивилизационных границ и стремится воссоздать свое влияние на постсоветском пространстве, но официально не ставит задачу достижения своих естественных географических и геополитических рубежей. Ее усилиями было создано несколько региональных межгосударственных организаций конфедеративного типа с целью развития политических и экономических интеграционных процессов на территории центральной Евразии – Содружество Независимых Государств (СНГ), Союзное Государство России и Беларуси, Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Евразийский экономический союз (ЕАЭС). С середины 2000-х гг. Россия осуществляет фактический протекторат над Абхазией и Южной Осетией, что позволяет ей иметь стратегический выход в Закавказье. В 2014 г. Россия возвратила себе Крым, а в сентябре 2022 г. включила в свой состав ДНР

¹ См.: Структура вооруженных сил США // Взгляд: деловая газета. 2010. 22 окт. URL: <https://vz.ru/information/2010/10/22/441818.html?ysclid=ml6jkoif3h751187381> (дата обращения: 12.01.2026).

² См.: National Security Strategy. October 2022. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (дата обращения: 12.01.2026); Global Trends. 2040 // A more contested world. URL: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf (дата обращения: 12.01.2026).

и ЛНР, Запорожскую и Херсонскую области бывшей Украины. Однако, помимо целого ряда геополитических успехов в последние 10–15 лет, факт обладания Российской Федерацией практически всеми видами современного вооружения придает ей статус великой державы. Сейчас перед ней стоит проблема определения сочетаемости текста ее Конституции с цивилизационными особенностями российского государства и его соответствия геополитическим целям и задачам, задаваемым объективно.

Конституционное законодательство Исламской Республики Иран, напротив, имеет четкое геополитическое измерение, прямо направленное на то, чтобы превратить Иран не только в ведущую региональную державу на Ближнем и Среднем Востоке, но и в лидера всех мусульман, устраняющего традиционные противоречия между суннитами и шиитами. Поэтому попытки представить Иран как обычное национальное государство серьезно сужают его подлинную сущность. После победы исламской революции он «стал не просто теократической республикой, но и выходящим далеко за пределы государственных границ кластером орденов структур» военно-религиозного типа и «представляет собой краеугольный камень Шиитского проекта» – проекта, имеющего наднациональный и надгосударственный характер¹. Причем его осуществление происходит на основе Конституции ИРИ. Как сказано в ее Преамбуле, именно «Конституция создает условия для продолжения революции в стране и за ее пределами и пытается путем развития отношений с другими исламскими и народными движениями найти путь образования единой мировой исламской уммы (нации) и способствовать усилению борьбы за спасение угнетенных народов во всем мире». Она прямо ставит перед Правительством Ирана задачу «полного устранения колониализма и предотвращения иностранного влияния», а также «выработки внешней политики страны на основе исламских критериев установления братского союза со всеми мусульманами и бескорыстной поддержки угнетенных мира» (п. 11 и 22 ст. 3)². И, хотя, по прогнозам аналитиков, у Ирана в ближайшие 20 лет

¹ Школьников А. Шиитский проект о стратегии Ирана до 2035 года. URL: https://zavtra.ru/blogs/ocherk_o_strategii_irana_shiitskogo_proekta_do_2035_goda?ysclid=lutzi8ifak262836217 (дата обращения: 12.01.2026).

² Конституция Исламской Республики Иран. Тегеран: Шафии, 1999.

нет перспектив сформировать свой панрегион и его потолок (это статус региональной державы¹), Тегеран, используя подконтрольные исламские военизированные движения, не только оказывает влияние на внутривосточное положение в странах, где расположены шиитские и проиранские группировки, но и активно борется с США и Израилем за региональное доминирование на Ближнем Востоке, где в начале XXI в. возник так называемый «шиитский полумесяц», включающий, кроме самого Ирана, Ирак, Сирию, Ливан и Палестину. И даже после падения в Сирии режима Б. Асада шииты продолжают доминировать в правительстве Ирака, шиитское движение «Хезболла» остается крупнейшей политической силой в Ливане, а палестинское суннитское движение «Хамас» является надежной опорой Ирана в арабском мире².

Пятый признак государства-цивилизации заключается в том, что *оно* в большей или меньшей степени **всегда есть государство идеократическое**, имеющее «идею-правительницу» в виде господствующей (или явно доминирующей) идеологии – религиозной или этической, в котором общественная жизнь всецело или в весьма значительной степени определяется этой идеологией, поскольку на протяжении всего существования таких государств эта идеология для их государствообразующих народов выступает как «сакральная вертикаль», соотносящая их культуру, внешнюю и внутреннюю политику, публичное управление и всю социальную практику с высшей трансцендентной реальностью. Поэтому именно основные идеологические постулаты являются здесь высшими социально-нравственными ценностями и выступают основными регуляторами всех общественных отношений, с которыми должны быть связаны политика и право. Этот признак был типичен для империй древности и средневековья, где идеократический режим, как правило, принимал форму *теократии* или имел ее существенные черты и остается, хотя и не столь явно, определяющим в современных государствах-цивилизациях.

¹ См.: Школьников А. Шиитский проект о стратегии Ирана до 2035 года.

² См.: Роль Исламской Республики Иран в формировании современной системы регионального исламского фундаментализма на Ближнем и Среднем Востоке. URL: <http://diplomba.ru/work/106171> (дата обращения: 12.01.2026).

Для имперских государств Нового и Новейшего времени характерны квазирелигиозные продуцирование ценностей и постановка целей, но их истоки берут свое начало в религиозных представлениях государствообразующих народов. Так, первые протестантские переселенцы в Америке, зараженные мессианскими идеями и считавшие себя «избранным народом», называли осваиваемые ими территории «Новый Израиль» и «Новая Земля обетованная»¹. Не случайно США с самого момента образования идентифицировали себя не только как республика и федерация, но и как империя. Уже один из отцов-основателей США А. Гамильтон пишет в своем эссе о Соединенных Штатах как об империи, «во многих отношениях самой интересной в мире». А чуть позднее первый президент США Дж. Вашингтон говорит о них как о «восходящей империи»². В XX в. США перенесли на себя еще и британскую имперскую аффирмацию «бремени белого человека»³, которая в их интерпретации выступает как призыв к дальнейшему развитию функционального назначения Британии, состоящему в распространении по всем странам и континентам либерально-демократических идей и образа правления, формулируемых, как правило, на основе религиозной терминологии и с соответствующим пафосом⁴.

То же самое наблюдается и в других цивилизационных государствах, где первичным и основным регулятором общественных отношений так же, как и в империях прошлого, являются культурные принципы и нормы идеократического характера, задаваемые господствующей идеологией, причем очень часто это происходит несмотря на наличие технически совершенной системы формального позитивного права, как это было в Римской и Византийской империях или есть в современных США, где законодательство и право-

¹ См.: Багдасарян В. Э. Россия – Запад: цивилизационная война. М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2024. С. 205; Корневский А. А. Идея «Нового Израиля» в раннеамериканском пуританстве // *Cogito: альманах истории идей*. Вып. 1 / отв. ред. А. В. Корневский. Ростов н/Д: Логос, 2006. С. 155–176.

² См.: Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Медисона и Дж. Джея. С. 29; Шлезингер А. мл. Указ. соч. С. 201.

³ Дугин А. Г. Ноомахия: войны ума. Англия или Британия? Морская миссия и позитивный субъект. М.: Академический проект, 2015. С. 386.

⁴ См.: Мюнклер Г. Империи. Логика господства над миром. С. 171–177.

вая система в целом покоятся на протестантских религиозных принципах и вытекающей из них доктрине либерализма¹.

Типично идеократическим государством является КНР, где решающую роль в формировании правовой системы играет официальная идеология правящей Коммунистической партии Китая (КПК) – «китайский социализм», в основании которого находится концепция Дэн Сяопина о построении социализма с китайской спецификой². Несмотря на то что в марте 1999 г. в ч. 1 ст. 5 Конституции КНР была внесена формулировка «управление государством на основе закона», в соответствии с чем Китай становился «социалистическим правовым государством»³, решающее воздействие на правосознание и правовую культуру китайских граждан и на всю правовую систему КНР оказывала господствующая идеология, политические решения партийных органов правящей КПК и принципы конфуцианской морали⁴. В настоящее время основой внутренней и внешней политики современного Китая признаются «идеи Си Цзиньпина о социализме с китайской спецификой новой эпохи», которые по итогам XIX съезда КПК, состоявшегося в конце 2017 г., были внесены в ее Устав, а в 2018 г. на 1-й сессии ВСНП 13-го созыва – в Преамбулу Конституции КНР – наравне с теоретическими положениями Дэн Сяопина и Мао Цзэдуна. При этом идеология Си Цзиньпина, как отмечают исследователи, пропитана духом конфуцианства, использование которого он вывел на новый, более качественный уровень⁵.

В отличие от всех других государств-цивилизаций и всех прочих современных государств, Исламская Республика Иран (ИРИ) является теократическим государством, которое возникло в результате первой в мире религиозно-политической революции. Главную роль

¹ Шлезингер А. мл. Указ. соч. С. 15–20.

² См.: Сун Лэй. «Китайский путь» – путь социализма с китайской спецификой // Власть. 2017. № 11. С. 152–157.

³ Конституция КНР 1982 г. (в редакции 11.03.2018 г.). URL: [https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_КНР_\(1982\)/Редакция_11.03.2018](https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_КНР_(1982)/Редакция_11.03.2018) (дата обращения: 12.01.2026).

⁴ См.: Трошинский П. В. Право, политика и идеология современного Китая // Труды института государства и права РАН. 2016. № 4. С. 187–204.

⁵ См.: Гуру Д. В. «Китайская мечта» Си Цзиньпина: теория и практика // Молодой ученый. 2019. № 25 (263). С. 386–389.

в революционном движении сыграл харизматичный религиозный лидер аятолла Р. Хомейни, разработавший новую политическую идеологию – хомейнизм, основанную на доктринальных принципах одного из основных направлений ислама – шиизма – и шариата (мусульманского права)¹. Эти принципы прямо закреплены в Конституции ИРИ и охватывают своим регулирующим воздействием все стороны бытия страны – «личностные и общественные, материальные и духовные, культурные, политические, экономические, не пренебрегая ничем, даже самым малым и ничтожным, имеющим отношение к воспитанию человека и общества, материальному и духовному развитию»². Согласно Конституции ИРИ «Исламская республика – это система правления, основанная на вере в Единого бога» и «непрерывном исполнении законов шариата, отвечающих всем требованиям факихов на основе Писания и сунны 14 непорочных (Пророк Мухаммад, его дочь Фатима и 12 имамов)», а «божественные откровения» имеют «основополагающую роль в толковании законов» (ч. 1, п. «а» ч. 6 и ч. 2 ст. 2). В соответствии с этим «все гражданские, уголовные, финансовые, экономические, административные, культурные, военные, политические и другие законы и установления должны быть основаны на исламских нормах» (ст. 4)³.

На первый взгляд современные Россия и Индия совсем не отвечают принципам организации идеократического государства. Их юридические конституции являются вполне типичными для современных либерально-демократических государств, находящихся под политико-правовым влиянием Запада. Более того, Конституция РФ в 1993 г. закрепила в ст. 13 запрет на установление государственной идеологии, означающий формальный отказ от пересмотра постулатов либерализма. Однако уже к концу 90-х гг. отдельные группы российской политико-административной элиты осознали, что государство, не имеющее собственной идеологии, неконкурентоспособно

¹ См.: Имаков Т. З., Семедов С. А. Хомейнизм – идеология политического ислама // Государство, религия, церковь в России и за рубежом. 2010. № 4. С. 170.

² Доктрина Исламской Революции: избранные мысли и взгляды Имама Хомейни. М.: Культурный центр Посольства ИРИ в Российской Федерации, 2009. С. 122.

³ Конституция Исламской Республики Иран от 24 октября 1979 года. URL: <https://m.bigenc.ru/vault/842aab8af053ad7646af713f092083a2.pdf> (дата обращения: 12.01.2026).

на международной арене, не может легитимировать существующий режим внутри страны, а либерализм абсолютно чужд широким массам и несовместим с российской почвой. Поэтому уже с 2000 г., когда Президентом России стал В. В. Путин, правящая элита начала постепенно корректировать свой политический курс и его идеологическое обоснование. Вопреки тому, что Путин и до настоящего времени считается политическим прагматиком, далеким от каких-либо идеологических предпочтений и всегда принимающим решения исходя из конкретной ситуации¹, уже в его первой программной статье, опубликованной 30 декабря 1999 г. в «Независимой Газете», достаточно четко и внятно были высказаны антилиберальные, консервативно-державные идеологические формулы, применение которых, несмотря на временные отклонения и отходы от них, двусмысленности и противоречия в своей внутренней и внешней политике, он осуществлял на протяжении всего времени нахождения у руля Российского государства. Речь идет, во-первых, об отказе от переноса на Россию зарубежных моделей и механического копирования опыта других государств при одновременном поиске собственного пути развития; во-вторых, об исчерпанности Россией лимита на революции и радикальные преобразования, постепенности и поэтапности реформ, проводимых верховной властью «сверху»; в-третьих, о консолидации российского общества на основе исконных, традиционных ценностей россиян – патриотизма, державности, сильной государственности, социальной солидарности и коллективизма, целостной системы государственного регулирования экономики и социальной сферы². Позднее были актуализированы новые компоненты – восстановление властной вертикали (централизация) и национализация элит – внутри страны, отказ от однополярной глоба-

¹ См.: Дугин А. Доктрина Путина: консерватизм, «антикапитализм справа» и четвертая политическая теория? URL: <https://katehon.com/ru/article/doktrina-putina-konservativizm-antikapitalizm-sprava-i-chetvertaya-politicheskaya-teoriya> (дата обращения: 12.01.2026); Ушанов П. В. Идеологическая инверсия как политический ресурс власти «России Путина» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 9 (47). Ч. I. С. 185–188.

² См.: Путин В. Россия на рубеже тысячелетий. URL: https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millenium.html (дата обращения: 12.01.2026).

лизации, государственный суверенитет, интеграция постсоветского пространства и строительство многополярного мира – на международной арене. Все эти идеологические постулаты постепенно становились программными направлениями государственной политики, которые в 2020 г. воплотились в «консервативной конституционной реформе»¹, юридически оформившей тенденцию к пересмотру либеральных принципов 1993 г. на основе закрепления в обновленном тексте Конституции РФ традиционных ценностей российской цивилизации, что обозначило антизападный и антиглобалистский тренд в политико-правовом развитии России, вполне соответствующий имперским традициям русской государственности.

Что касается Индии, то здесь третью подряд победу на выборах в нижнюю палату Парламента в 2024 г. одержала партия индусских националистов «Бхаратия Джаната Парти» (БДП) под руководством Нарендры Моди. По оценке ряда экспертов, это можно считать одним из самых больших поражений – как моральных, так и интеллектуальных, которые потерпел западный либерализм со времен окончания холодной войны². По Конституции Индия является суверенной социалистической светской демократической республикой с федеративным устройством и парламентской формой правления по британскому образцу (Преамбула, ст. 52–55, 74–77, 79–88)³. Но правящая БДП, являясь партией правого спектра, исповедует доктрину Хиндутвы – основанную на традиционном индуизме идеологию индусского религиозно-общинного этнонационализма (коммунализма), характерными чертами которого являются идеализация опыта прошлого и мифологизация индусского общества «Золотого века» (особенно имперского периода – от династии Маурьев до династии Гуптов, с IV в. до н. э. до VI в. н. э.), приписывание ему всевозможных высших качеств, главные из которых –

¹ Медушевский А. Н. 1993-й и современность: о восходящей и нисходящей линиях в российском конституционализме // Неприкосновенный запас. 2023. № 5 (151). С. 46.

² Ливен А. Индуистский национализм: неудобная правда. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/induistskij-nacionalizm-neudobnaya-pravda/> (дата обращения: 12.01.2026).

³ См.: The Constitution of India (as on 9th September 2020). URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/15815> (дата обращения: 12.01.2026).

«всеобщая гармония» («рита») и «социальная справедливость» («локасанграха»); жесткая оппозиция к иным духовным и идейным течениям – исламу, христианству, марксизму, западному либерализму; глобализация Хиндутвы путем распространения индусской культурной традиции и идеологии за пределы Индии, на многомиллионные индийские диаспоры и другие страны¹. Внутри страны БДП ставят задачу сформировать новую национальную идентичность в соответствии с религией индуизма. Секуляризм объявляется западным конструктом и подвергается критике и осмеянию. А разработка идей Хиндутвы становится основой для поиска общенациональной идеи, попыткой отделить истинно индийское от наносного, привнесенного извне². На международной арене эта идеология направлена на реализацию проекта Великой Индии как могучей и самобытной цивилизации, проявляющей интерес к территориальной экспансии и вбиранию в себя соседних земель. В наиболее радикальной версии Великая Индия должна будет включить в себя соседние Пакистан, Бангладеш, Непал и Бутан³.

Шестым признаком государства-цивилизации выступает наличие диверсифицированной правовой системы, что существенным образом отличает его от унитарных государств, где правовая система строго унифицирована, и от классических федераций, где существует двойная система законодательства, но правовая система в целом обладает определенным единством. Пространство государств-цивилизаций включает в себя присоединенные и добровольно вошедшие в его состав периферийные территории или лимитрофные государственные образования, особенности жизнедеятельности которых оставляют в самых различных сферах жизнедеятельности, в том числе и в области права, определенное наследие, с которым его верховная власть вынуждена считаться⁴.

¹ См.: Абрамов Д. Б. Светское государство и религиозный радикализм в Индии. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 133–134.

² См.: Солодкова О. Л. Другое прошлое: Историческая политика и изменение исторической памяти в современной Индии // Россия в глобальной политике. 2020. Т. 18. № 6 (106). С. 48–61.

³ См.: Савин Л. Вандализм, погромы и враги-соседи. Проект «Великой Индии» набирает обороты. URL: <https://regnum.ru/article/3863131> (дата обращения: 12.01.2026).

⁴ См.: Тойнби А. Дж. Исследование истории: Цивилизации во времени и пространстве. С. 377–383.

Кроме того, одним из источников права цивилизационных государств являются различного рода договоры и соглашения, определяющие характер отношений с государствами, находящимися в зоне их политического влияния. Это предполагает отсутствие строго унифицированного права и многообразие его источников при определении статуса отдельных территорий и принадлежащих к ним физических и юридических лиц.

Выразительным примером в этом отношении является Индия, долгое время находившаяся в колониальной зависимости от Британии. Здесь наряду с 12 крупными народами с собственными языками и развитой культурой проживает несколько сотен малых народов и племен, резко разделенных по конфессиональному признаку (индуисты, христиане, сикхи буддисты, джайны, анимисты и др.)¹. В результате правовая система Индии оказалась окрашенной в цвета как минимум трех стилей правового мышления и культуры – англосаксонской, традиционно-индийской и религиозно-доктринальной. Она включает в себя две лично-религиозные системы индуистского и мусульманского права и общенациональное право территориального характера (*lex loci*), применяемое независимо от расы, вероисповедания, племенных обычаев и других различий. В то же время в Индии насчитывается 313 «кочевых» и 198 «нетитульных» каст общей численностью до 60 млн человек; многие из этих каст применяют свои обычно-правовые микросистемы². Поэтому популярный официальный девиз «Единство в многообразии» отражает реалии не только жизни индийского общества, но и его правовой системы.

Седьмой признак государства-цивилизации состоит в том, что ***на международной арене государство-цивилизация выступает как великая мировая или региональная держава, один из центров многополярного мира и субъект глобальной политики, внешний суверенитет которой не подлежит никакому сомнению.*** Он никогда не нуждается во внешнем признании со стороны других государств, а вернее, он признается всеми безоговорочно.

¹ Шаумян Т. Л. Политические системы стран Южной Азии. М.: КРАСАНД, 2014. С. 27 (178).

² См.: Денисенко В. В., Трикоз Е. Н. Типология смешанных правовых систем // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2 (42). С. 36.

Более того, великие державы во все времена выступали абсолютным субъектом права признания или непризнания иных государств в качестве полноправных членов международного сообщества. И современные великие державы как государства неоимперского типа оказывают систематическое влияние на политику других государств, культивируют их зависимость от себя, имеют свои сателлиты и протектораты, формируют вокруг себя межгосударственные коалиции для решения собственных геополитических и глобальных задач.

А вот внутренний суверенитет таких государств является весьма специфичным. Их верховная власть всегда производит прямое управление достаточно обширной частью государственной территории, ее национальным ядром и некоторыми другими регионами. Но в отношении многих периферийных территорий она осуществляет лишь достаточно жесткий *внешнеполитический, военный и финансовый контроль*, определяет *общее направление правовой и культурно-воспитательной политики*, но вполне позволяет существовать двум значимым элементам статуса этих территорий, делающим управление ими косвенным:

- 1) сохранение их государственного или автономного статуса в юридически оформленных границах государства-цивилизации;
- 2) формальное признание независимости и сложившихся здесь форм организации – для государств, находящихся в пределах одной с ними цивилизации, но за пределами их юридических границ.

Здесь реализация верховной власти государства-цивилизации происходит посредством автохтонных структур, которые пользуются значительной автономией в решении дел внутреннего значения взамен выполнения ее воли в вопросах внешнеполитического характера. Однако суверенные прерогативы во внешних делах позволяют цивилизационному государству достаточно эффективно контролировать и внутреннюю политику зависимых от него стран. Последние всегда остаются под суверенным надзором и контролем его верховной власти, откуда и происходит институт ее полномочных представителей на периферии и лимитрофах, пользующихся большой свободой усмотрения на подконтрольных территориях. Подобные отношения напоминают гегемоническую конфедерацию, где одно из государств занимает доминирующее положение, определяя содержание общесоюзных решений и представляя интересы всего

союза на международной арене. Таким образом, единый и полный суверенитет государства-цивилизации может включать в себя множество ограниченных, неполных суверенитетов, входящих в его цивилизационное, геополитическое пространство государств или государствовподобных образований.

Восьмой признак государства-цивилизации заключается в том, что в результате наличия в его территориальном устройстве элементов конфедерализма, федерализма и автономии здесь **формируется двойная или даже множественная** (многоуровневая) **этнополитическая идентичность граждан и этнических общностей**. Государство-цивилизация не только полиэтнично, но и в значительной степени надэтнично. Оно первоначально выполняет функцию собирания политически и культурно разобщенных и разнообразных территорий, этносов, наций, государственных образований в единую цивилизацию, а затем – роль культурного центра уже объединенного цивилизационного мира, нередко выходящего за пределы его формально-юридических границ. Такое государство носит цивилизационно-формирующий характер и выстраивается как сложная система: общий культурный и политический мир, состоящий из меньших по объему национальных миров, в котором нет этнической и культурной дискриминации. Поэтому народы и нации, составляющие государство-цивилизацию, обычно имеют общецивилизационную и общегосударственную идентичность (та и другая могут совпадать, а могут и различаться, если цивилизация еще не составляет политического единства, растекается за государственные границы стречневого государства); этнонациональную идентичность государственного или автономного образования в составе государства-цивилизации; идентичность отдельного (локального) этнического сообщества, не обязательно имеющего какую-то форму территориальной автономии. В этом проявляется такое свойство любой локальной цивилизации, как «полифоничность и многообразие субцивилизационных идентичностей, вписанных в рамочную цивилизационную идентичность», являющееся «важнейшим признаком цивилизации как способа социальной организации»¹. Однако

¹ Аверьянов В. В. Русская традиция-цивилизация на новом перевале. Поиск модели самоописания (авторский доклад Изборскому клубу) // Изборский клуб. 2024. № 7–8 (125–126). С. 28 (22–47).

культурную и политическую основу идентичности населения государства-цивилизации, ее ядро составляет государствообразующий народ, чьи базовые этнокультурные признаки – язык, религия, обычаи, традиции, нравы, право и др. – становятся господствующими, определяют стереотипы поведения в цивилизационно едином социуме и, в конечном счете, обуславливают структуру общественных отношений, экономической уклад, организацию власти и управления и т. д. Все другие этносы имеют право и возможность сохранения собственной идентичности, но их развитие происходит на основе господствующей общецивилизационной парадигмы, предусматривающей и принятие основных социально-нравственных ценностей государствообразующего народа.

Таким образом, *государство-цивилизация* – это политико-правовая форма существования локальной цивилизации неоимперского типа. Оно использует в своей организации принципы федерализма и конфедерализма, централизации, децентрализации и самоуправления, правовые конструкции содружеств, протектората и других форм зависимости периферийных образований при наличии стойкой тенденции к унитаризму и централизации, основано на безусловном духовно-идеологическом авторитете верховной власти и выступает на международной арене как великая региональная или мировая держава.

Современное государство-цивилизация обладает практически всеми признаками, присущими прежним классическим империям, с незначительными отклонениями и модификациями, вызванными особенностями настоящего исторического периода существования человечества. Главной его особенностью является то, что формирование государств этого типа происходит в условиях становления многополярного мира, вызванного крахом попытки однополярной неолиберальной глобализации, в основании которой лежала гегемония единственной сверхдержавы по отношению к слабеющим национальным государствам. Именно это обстоятельство стало геополитическим и культурным фоном и основанием для появления цивилизационных государств, выполняющих роль центров формирования макрорегиональных геополитических единств: Индии – в Южной Азии, Китая – в Юго-Восточной Азии, России – в Евразии, США – в Евро-Атлантическом регионе, хотя геополитические претензии у каких-то из названных стран могут простираться гораздо

дальше. Что касается Ирана, то в Тегеране жаждут лидерства во всем шиитском мире – а это, кроме собственно Ирана, еще и в Ираке, Азербайджане, частично – Ливане, Сирии, Йемене, Бахрейне. На шиитские общины рассчитана «экспортная» модель исламской революции. Кроме того, Иран стремится сохранять влияние в близлежащих странах – Афганистане и Пакистане, где проживают внушительные шиитские общины, Таджикистане (на почве языковой близости), Армении (на почве общего противостояния Турции)¹.

Поскольку генезис как многополярного мира, так и цивилизационно-геополитических единств еще не закончен, описанная выше характеристика государства-цивилизации может рассматриваться лишь как его базовая характеристика, типовая модель, не претендующая на абсолютную полноту. Параметры конкретных государств-цивилизаций, во-первых, могут приближаться к параметрам описанной модели или отдаляться от них на тех или иных этапах своего исторического существования – в зависимости от сложившихся условий, а во-вторых, несомненно, являются уникальными и нуждаются в отдельном исследовании.

Литература

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. ; с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.01.2026).

2. Концепция внешней политики Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 // КонсультантПлюс : справ.-правовая сист. – URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_443540/ (дата обращения: 12.01.2026).

3. Основы государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения, утв. Указом Президента Российской Федерации от 8 мая 2024 г. № 314 // КонсультантПлюс :

¹ Борьба империй. Попытки современных держав поделить мир. URL: <https://topwar.ru/162056-borba-imperij-sovremennye-derzhavy-pytajutsja-podelit-mir.html> (дата обращения: 12.01.2026).

справ.-правовая сист. – URL : <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/84653.html> (дата обращения: 12.01.2026).

4. Бабурин, С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок / С. Н. Бабурин. – Санкт-Петербург : Юридический центр «Пресс», 2005. – 769 с.

5. Багдасарян, В. Э. Концепция государства-цивилизации: проблемы методологии и политической реализации / В. Э. Багдасарян // Среднерусский вестник общественных наук. – 2022. – Т. 17. – № 6. – С. 15–29.

6. Багдасарян, В. Э. Россия – Запад: цивилизационная война / В. Э. Багдасарян. – Москва : ФОРУМ : ИНФРА-М, 2024. – 410 с.

7. Багдасарян, В. Э. Россия и Запад: цивилизационные различия / В. Э. Багдасарян, Сильвестр (Лукашенко), архимандрит. – Ярославль : ОАО «Специализированный полиграфический комбинат», 2023. – 304 с.

8. Бельков, О. А. Государство-цивилизация – геополитический статус России / О. А. Бельков // Социально-политические науки. – 2024. – Т. 14. – № 5. – С. 38–45.

9. Всплывающая империя / под. ред. В. В. Аверьянова. – Москва : Наше завтра, 2022. – 274 с.

10. Государство-цивилизация: понятие, сущность, структура / Л. А. Журавлева, Е. В. Зарубина, А. В. Ручкин [и др.] // Образование и право. – 2023. – № 9. – С. 80–88.

11. Грачев, Н. И. Государство-цивилизация как политическая форма существования многополярного мира / Н. И. Грачев // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2024. – Т. 23. – № 4. – С. 6–17.

12. Грачев, Н. И. Формы государственного устройства в современном мире: основы теории и конституционно-правовая практика / Н. И. Грачев. – Волгоград : ВА МВД России, 2020. – 524 с.

13. Дугин, А. Г. Четвертый путь. Введение в Четвертую Политическую Теорию / А. Г. Дугин. – Москва : Академический проект, 2014. – 683 с.

14. О чем говорил Владимир Путин на заседании дискуссионного клуба «Валдай». – URL : <https://rg.ru/2023/10/05/o-chem-govoril-vladimir-putin-na-zasedanii-diskussionnogo-kluba-valdaj.html> (дата обращения: 12.01.2026).

15. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 2012 // Президент России : офиц. сайт. – URL :

<http://kremlin.ru/events/president/news/17118> (дата обращения: 12.01.2026).

16. Путин, В. В. Выступление на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» / В. В. Путин // Вестник российской нации. – 2013. – № 6 (32). – С. 8–15.

17. Спиридонова, В. И. Цивилизационная самоидентификация как ответ на неолиберальный кризис / В. И. Спиридонова // Фило-софские науки. – 2023. – Т. 66. – № 1. – С. 77–97.

18. Федорченко, С. Н. Государство-цивилизация в цифровой ой-кумене / С. Н. Федорченко // Журнал политических исследований. – 2023. – Т. 7. – № 1. – С. 3–26.

Учебное издание

Грачев Николай Иванович

ОЧЕРКИ
ПО ОБЩЕЙ ТЕОРИИ
ГОСУДАРСТВА

Учебное пособие

Редактор *А. Н. Гайворонская-Кантомирова*
Компьютерная верстка *Ю. В. Сиволапова*
Дизайн обложки *Н. А. Доненко*

Волгоградская академия МВД России.
400075, Волгоград, ул. Историческая, 130.

Редакционно-издательский отдел.
400005, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.

Подписано в печать 25.03.2026. Формат 60x84/16. Бумага офсетная.
Гарнитура Times New Roman. Физ. печ. л. 16. Усл. печ. л. 14,9.
Тираж 70 экз. Заказ № 5.

ОПиОП РИО ВА МВД России. 400005, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.