**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И ЕЕ МЕХАНИЗМ**

Вопросы государственной власти всегда были и остаются в центре внимания науки теории государства и права, однако в учебной литературе пока не получили должного отражения. Между тем знание этих вопросов необходимо студентам как для более глубокого усвоения самой теории государства и права, так и для последующего изучения таких, например, дисциплин, как конституционное и административное право. В рамках обозначенной темы мы рассмотрим понятие государственной власти и ее соотношение с государством, структуру и механизм государственной власти, принципы организации и деятельности государственного аппарата, понятие и классификацию органов государства, государственное управление и самоуправление.

**1. Понятие государственной власти и ее соотношение с государством.** Остановимся прежде всего на понятии государственной власти. В государствоведении этот вопрос не имеет однозначного решения, в связи с чем можно столкнуться с самыми разными определениями государственной власти. Например, одни в государственной власти видят определенную функцию, другие – волевое отношение, выступающее как властеотношение между властвующими и подвластными, третьи – способность властвующих навязывать свою волю подвластным, четвертые – организованную силу, способную подчинять себе волю подвластных, пятые – управление, связанное с принуждением, и т.д. Безус­лов­но, это не способствует уяснению того, что следует понимать под государственной властью, поскольку разобраться в обилии высказанных в научной литературе точек зрения по данному вопросу и определиться в них – задача не из легких. Но попробуем все же эту задачу решить.

Известно, что понятие складывается из основных, существенных черт и признаков тех явлений, которые отражаются в данном понятии. Поэтому чтобы раскрыть понятие государственной власти, нужно рассмотреть и охарактеризовать те черты, признаки, которые присущи государственной власти. Как представляется, они заключаются в следующем.

Во-первых, государственная власть, как и любая власть, – это способность или возможность при помощи каких-либо средств воздействовать на чье-то поведение, распоряжаться или управлять кем-то, подчинять своей воле других. Именно так или почти так чаще всего определяется власть. И хотя ее иногда отождествляют с государственной властью, рассматривая в качестве либо политического господства, либо системы государственных органов, либо облеченных властными полномочиями государственных служащих, власть тем не менее понятие достаточно широкое, поскольку этим понятием охватываются самые разные виды власти, включая и государственную.

Во-вторых, государственная власть является разновидностью социальной власти, т.е. власти общественной, власти, которая возникает и проявляется в отношениях между людьми. Как разновидность социальной власти государственная власть – это способность или возможность воздействовать не вообще на чье-то поведение, а на поведение людей, распоряжаться или управлять не вообще кем-то, а людьми и их объединениями, подчинять своей воле не вообще кого-то, а опять же людей.

В-третьих, государственная власть – это публичная власть, т.е. власть, которая носит не частный, а всеобщий, всенародный характер. Она распространяется на общество в целом, на всех его членов и все их объединения.

Нередко государственную и публичную власть отождествляют, полагая, что публичная власть – это и есть власть государственная. Между тем государственная власть – не единственная разновидность публичной власти. К последней следует отнести, например, власть первобытного общества, которая тоже носила всеобщий, всенародный характер, являлась властью всего общества и распространялась на всех его членов. Поэтому не случайно отдельные государствоведы предпочитают называть государственную власть особой публичной властью или публичной властью особого рода. Но так или иначе государственная власть – это власть публичная, в связи с чем ее нужно рассматривать как способность или возможность осуществлять управление, руководство обществом.

В-четвертых, государственная власть – это власть политическая. Ее политический характер выражается в том, что она является властью государства, организации политической, и функционирует в социально неоднородном обществе, обществе, разделенном на различные социальные группы: классы, сословия, страты и т.д.

В научной и учебной литературе государственную и политическую власть часто отождествляют, подчеркивая, что политическая власть – это и есть власть государственная. Определенные основания для такого отождествления существуют, поскольку политическая власть первоначально возникает как власть государственная и долгое время пребывает только в этом качестве. Связано это с тем, что государство явилось исторически первой политической организацией, просуществовавшей в единственном числе достаточно длительное время. Однако постепенно в обществе сформировались и другие политические организации (например, политические партии), власть которых тоже приобрела политический характер. Поэтому государственная и политическая власть – это, как представляется, не совсем одно и то же, поскольку кроме государственной существуют и могут существовать другие формы политической власти. Однако вне зависимости от того, как решается вопрос о соотношении государственной и политической власти, государственная власть всегда была и остается властью политической, исходя из чего ее следует рассматривать как способность или возможность осуществлять политическое руководство обществом.

В-пятых, государственная власть – это легитимная власть. Легитимность государственной власти, как принято считать, выражается прежде всего в признании этой власти населением страны в качестве публичной. Поскольку государственная власть является властью общества, общество, население страны должно признавать эту власть в качестве таковой, считать ее своей властью и подчиняться ей. В случае, если общество не признает существующую государственную власть, отвергает ее, эта власть не имеет права на дальнейшее существование и должна быть заменена другой государственной властью. Поэтому государственная власть должна иметь кредит доверия у населения.

Получение кредита доверия у населения, по-другому легитимация государственной власти, имеет несколько форм. Чаще всего, вслед за немецким политологом М.Вебером, выделяют три таких формы: традиционную, харизматическую и рациональную. Традиционная легитимация основана на действующих в обществе обычаях и традициях, нередко связана с ролью религии, с личной, племенной или сословной зависимостью. Харизматическая легитимация обусловлена особыми (нередко приписываемыми) качествами тех или иных государственных деятелей. Благодаря этому, такие государственные деятели становятся символами нации и пользуются, как правило, всеобщей поддержкой населения. Рациональная легитимация опирается на разум. Население поддерживает государственную власть, руководствуясь собственной оценкой деятельности этой власти. Основу такой легитимации составляют не лозунги и обещания действующей власти, а ее практические дела, направленные на благо общества.

Легитимность государственной власти помимо признания ее населением характеризуется также легальностью. Легальность означает законность государственной власти и предполагает формирование, организацию и функционирование государственной власти в соответствии с действующим в стране законодательством: конституцией и другими нормативными правовыми актами. Легальность входит в состав легитимности и является ее юридическим выражением.

В-шестых, государственная власть – это власть территориальная. Как и государство, она действует только в пределах территории страны. При этом центральная власть действует в пределах всей территории страны, региональная – в пределах территории соответствующего региона (например, в пределах территории субъекта федерации), местная – в пределах территории соответствующих административно-территориальных образований (города, района, села и т.д.).

В-седьмых, государственная власть – это суверенная власть, власть, обладающая суверенитетом. Суверенитет государственной власти выражается в ее верховенстве внутри страны и независимости на международной арене. Верховенство проявляется в том, что государственная власть как бы возвышается над любой другой социальной властью в стране и при определенных обстоятельствах (например, в случае нарушения действующего законодательства) может эту власть запретить. Кроме того, верховенство государственной власти проявляется и в том, что только она может распространять свое действие на всю территорию страны и всех, кто на этой территории проживает или находится. Независимость же государственной власти состоит в ее праве самостоятельно решать все вопросы международного характера.

В-восьмых, государственная власть – это власть, которая осуществляется при помощи различных, в том числе и специальных, средств и методов. Государственная власть, как и любая власть, может осуществляться, используя самые различные средства и методы. Это могут быть сила авторитета, традиции, идеология, религия, пропаганда, поощрительные меры и т.д. Вместе с тем государственная власть располагает и своими, специальными средствами и методами, которых нет ни у одной другой социальной власти. К специальным средствам осуществления государственной власти относятся органы государства, в своем единстве образующие государственный аппарат, и нормы позитивного права, т.е. правила поведения, установленные или санкционированные государством. К специальным методам осуществления государственной власти относятся разнообразные методы государственного принуждения, вплоть до применения физического насилия и подавления.

Рассмотрев основные черты, признаки государственной власти, подытожим вопрос о ее понятии определением. Оно может быть, например, таким: государственная власть – это способность или возможность государства осуществлять политическое руководство обществом при помощи различных, в том числе и специальных, средств и методов. Хотя в данном определении не все из отмеченных признаков получили отражение, его, тем не менее, можно использовать в качестве рабочего определения государственной власти.

Теперь поговорим о соотношении государственной власти и государства. Дело в том, что понятия «государственная власть» и «государство» очень часто отождествляют, не проводя между ними никакого различия. В то же время эти понятия нужно различать, так как за ними стоят хоть и взаимосвязанные, но все же разные явления.

В отечественной науке вопрос о соотношении государственной власти и государства относится к числу малоисследованных и не имеет однозначного решения. Например, одни ученые, как только что было отмечено, отождествляют государственную власть и государство, исходя из того, что государственная власть как бы материализуется в органах государства и ими представлена. Другие полагают, что государственная власть и государство соотносятся как содержание и форма, где власть является содержанием, а государство формой. Третьи рассматривают государственную власть в качестве признака государства. Четвертые считают, что государство – это средство осуществления государственной власти. Пятые предлагают проводить соотношение государственной власти и государства с учетом того, что понимается под государством.

Последний подход представляется наиболее предпочтительным, так как соотношение государственной власти и государства действительно будет зависеть от того, что мы будем понимать под государством. В научной литературе государство принято трактовать либо в широком, либо в узком смыслах. При этом под государством в широком смысле понимается определенным образом организованное общество (государственно организованное общество), а под государством в узком смысле – определенная организация, управляющая обществом.[[1]](#footnote-1)[1]

Говоря о соотношении государственной власти и государства в широком смысле, государственную власть следует рассматривать в качестве неотъемлемой принадлежности государства, его важнейшего признака, потому что государство в широком смысле – это политико-территориальный союз людей, управляемый государственной властью и находящийся под ее защитой.

Иначе будет выглядеть соотношение государственной власти с государством в узком смысле. Здесь государство рассматривается уже не в качестве определенным образом организованного общества, а в качестве определенной политической организации, функционирующей в обществе. Эта организация выражена в разветвленной системе органов, которые олицетворяют собой государственную власть. Иначе говоря, государство в узком смысле – это определенным образом организованная публичная власть – государственная власть. В этой связи государственную власть, думается, надо рассматривать в качестве содержания государства, а органы государства в качестве ее внешней формы. Государство же (в узком смысле) будет представлять собой единство содержания (государственной власти) и формы (органов, в которых выражена государственная власть).

**2. Структура государственной власти.** Вопрос о структуре государственной власти – это вопрос о ее внутреннем строении, о тех элементах, из которых она состоит. Как представляется, структуру государственной власти необходимо рассматривать с разных позиций, с разных точек зрения. Это позволит получить более глубокие представления о самой государственной власти и элементах, ее составляющих.

Прежде всего рассмотрим структуру государственной власти с точки зрения структуры власти вообще. При этом мы отвлечемся от того, что власть находится в постоянном движении, функционировании и будем рассматривать ее как бы в состоянии покоя, в статике. В научной литературе при таком подходе принято выделять два структурных элемента власти: волю и силу. Воля – определяющий элемент власти. Любая власть всегда есть проявление чьей-то воли: воли отдельного человека, коллектива людей, класса, народа и т.д. Властвовать – значит претворять свою волю в жизнь, кому-то ее навязывать, кого-то ей подчинять. Государственная власть – это тоже чья-то воля. В настоящее время считают, что это либо воля народа, либо воля тех или иных классов, либо воля каких-то социальных групп.

Второй структурный элемент власти – сила. Сила как бы подкрепляет волю, способствует ее претворению в жизнь. Без силы воля не способна утвердиться, не способна воздействовать на поведение других. Сила власти может быть выражена в ее авторитете, в идеологическом воздействии, в принуждении, в насилии. Сила государственной власти наиболее ярко проявляется в государственных органах, прежде всего в органах принуждения – армии, полиции и др. Когда авторитета государственной власти недостаточно для утверждения государственной воли, в действие, как правило, вступает механизм государственного принуждения в лице соответствующих органов.

Иначе будет выглядеть структура государственной власти, если государственную власть рассматривать в динамике, в действии. Здесь государственная власть предстает уже как определенное отношение, складывающееся между властвующими и подвластными, как претворение в жизнь воли властвующих и подчинение этой воле подвластных.

В структуре государственной власти, если рассматривать государственную власть в динамике, в действии, можно выделить, как представляется, следующие элементы: субъекты власти, объекты власти, властеотношения, средства и методы осуществления власти.

**Субъекты власти** – это носители государственной власти, те, кому может принадлежать государственная власть. Обычно в качестве субъектов государственной власти называют социальные или национальные общности, классы или народ в целом, т.е. тех, чью волю, чью интересы выражает в данный момент государство. Вместе с тем иногда в качестве субъектов государственной власти рассматривают или государство в целом, или его органы.

**Объекты власти** – это подвластные, те, в отношении кого осуществляется государственная власть. К объектам власти обычно относят отдельных индивидов, их объединения (организации), социальные и национальные общности, классы, народ в целом.

**Властеотношения** – это отношения, которые возникают между субъектом и объектами власти в процессе ее осуществления, реализации. Такие отношения выражаются в том, что, с одной стороны, имеет место проявление воли субъекта власти вплоть до ее навязывания объектам власти, а, с другой, подчинение объектов власти субъекту власти.

**Средства осуществления власти** – это то, на что опирается государственная власть в процессе своего функционирования, то, с помощью чего она реализуется, претворяется в жизнь. Выше уже отмечалось, что специфическими средствами осуществления государственной власти являются государственные органы (государственный аппарат) и нормы позитивного права. Вместе с тем для осуществления своей власти государство может использовать и другие средства, например, различные негосударственные объединения, средства массовой информации, ту или иную идеологию, нормы морали и другие неюридические нормы, религию и т.д. То есть арсенал средств, на которые может опираться государственная власть, весьма разнообразен и зависит от конкретных условий ее осуществления.

Наконец, методы осуществления власти– это те приемы, которые использует государственная власть в целях подчинения своей воле поведение и деятельность подвластных. Традиционно государственная власть использует два основных метода – метод убеждения и метод принуждения, как правило, сочетая их. Метод убеждения основан на использовании идейно-нравственных средств воздействия на поведение человека. Он предлагает целенаправленную культурно-воспитательную работу, связанную с разъяснением государственной политики, идеологическую обработку населения, другие приемы привлечения подвластных на свою сторону. Метод принуждения связан с психологическим, материальным или физическим воздействием государственных органов и должностных лиц на поведение людей с целью заставить их действовать по воле властвующих субъектов. В отличие от метода убеждения он носит более жесткий характер и выражается в применении организованной силы государства. Государственное принуждение всегда связано с ограничением свободы человека, с безусловным навязыванием ему государственной воли.

Структуру государственной власти можно рассматривать и с других позиций. Например, с учетом принципа разделения властей, который нашел свое воплощение в практике многих современных государств, в том числе и нашего, в структуре государственной власти можно выделить такие элементы (ветви), как законодательную власть, исполнительную власть и судебную власть. С учетом территориальной организации государственной власти можно выделить центральную (верховную) власть, которая распространяет свое действие на всю территорию страны, и местную власть, действие которой ограничено территорией соответствующих административно-территориальных образований. В государствах с федеративным устройством кроме центральной (федеральной) и местной власти следует выделять также региональную власть, т.е. власть субъектов федерации.

**3. Механизм государственной власти.** Структуру государственной власти можно охарактеризовать еще с одной стороны: с точки зрения ее внешнего оформления, внешней организации. Государственная власть как способность или возможность государства осуществлять политическое руководство обществом всегда организационно оформлена и так или иначе выражена вовне. В этой связи возникает вопрос о механизме государственной власти, так как свое организационное выражение государственная власть находит именно в определенном механизме.

Что же следует понимать под механизмом государственной власти? На этот вопрос не существует однозначного ответа, поскольку сам механизм государственной власти изучен в отечественной науке сравнительно слабо. Даже термин «механизм государственной власти» в научной и учебной литературе встречается крайне редко. Между тем уяснение вопроса о механизме государственной власти поможет четко представить, в чем находит свое организационное выражение государственная власть, кто может быть ее непосредственным носителем, кем она практически может осуществляться.

В отечественной литературе механизм государственной власти, как правило, отождествляют либо с государственным аппаратом, либо с механизмом государства, либо с тем и другим сразу, поскольку между государственным аппаратом и механизмом государства нередко не проводят никакого различия. Чтобы в этом разобраться, посмотрим, что же представляют собой государственный аппарат и механизм государства и совпадают ли они с механизмом государственной власти.

Государственный аппарат чаще всего определяют как совокупность или систему государственных органов, с помощью которых выполняются задачи и функции государства. Иными словами, государственный аппарат – это взятые в единстве все государственные органы, которые, выполняя собственные функции, обеспечивают выполнение функций государства в целом.

Иногда государственный аппарат рассматривают в узком значении, понимая под ним лишь органы исполнительной власти и государственных служащих, работающих в этих органах. В этом случае органы законодательной и органы судебной власти понятием «государственный аппарат» не охватываются.

В современной научной и учебной литературе наряду с понятием «государственный аппарат» широко используется понятие «механизм государства». Трактуется оно неоднозначно. Одни этим понятием обозначают органы государства (государственный аппарат) в единстве с другими государственными организациями – государственными учреждениями и государственными предприятиями, которые органами государства не являются, но наряду с ними входят в состав государства и выполняют его экономические, социально-культурные и прочие задачи и функции. При этом в структуре механизма государства выделяют три элемента: органы государства (государственный аппарат), государственные учреждения и государственные предприятия. Другие считают, что механизм государства – это и есть государственный аппарат, т.е. система государственных органов, но взятый в динамике. Третьи, тоже отождествляя понятия «механизм государства» и «государственный аппарат», включают в механизм государства (государственный аппарат) наряду с государственными органами государственные учреждения и предприятия, но рассматривают последние в качестве своеобразных вещественных придатков государственных органов. Встречаются и другие высказывания по данному вопросу.

Как представляется, понятия «государственный аппарат» и «механизм государства» при всей их связанности все же нужно различать. Причем во избежание путаницы в этом вопросе данным понятиям нужно придать строго определенное значение. Полагаю, что под государственным аппаратом целесообразнее всего понимать систему только государственных органов, а под механизмом государства систему всех государственных организаций: органов государства, государственных учреждений и государственных предприятий. При такой трактовке данных понятий государственный аппарат тоже является механизмом государства, но это не весь государственный механизм, а только основная его часть. Другой, вспомогательной его частью являются государственные учреждения и предприятия, которые обладают относительной самостоятельностью, хотя и подчинены органам государства. Включать их в государственный аппарат наряду с органами государства нет достаточных оснований, так как они качественно отличаются от органов государства. Органы государства – это организации, которые олицетворяют собой государственную власть и осуществляют управление или всем обществом, или какой-нибудь его частью, а государственные учреждения и предприятия государственную власть собой не олицетворяют и их руководящие органы осуществляют управление только трудовыми коллективами данных учреждений и предприятий.

Определившись с понятиями «государственный аппарат» и «механизм государства», посмотрим теперь, как соотносится с ними понятие «механизм государственной власти». Поскольку под государственным аппаратом мы условились понимать взятые в единстве органы государства, эту часть государственного механизма бесспорно следует отнести к механизму государственной власти. Именно органы государства олицетворяют собой государственную власть и прежде всего именно в них государственная власть получает свое организационное выражение. Ведь не случайно государственную власть определяют иногда как систему государственных органов. Но только ли в органах государства государственная власть получает свое организационное выражение? Только ли они выступают в качестве механизма государственной власти? Может быть этими качествами обладает также и другая часть государственного механизма – государственные учреждения и предприятия?

В отечественной литературе бытует мнение, что государственные учреждения и предприятия – это организации, которые не обладают властными полномочиями и не участвуют в осуществлении государственной власти, хотя способствуют решению задач государства и выполняют определенные его функции. В этой связи не совсем понятно, как можно способствовать решению задач государства и выполнять его функции, не обладая властными полномочиями и не участвуя в осуществлении государственной власти. Государственные учреждения и предприятия – это определенные организации. В них, как и во всяких организациях, существует власть, которая выражена в их руководящих органах, именуемых администрацией. Чью власть выражает и осуществляет администрация государственных учреждений и предприятий? Ответ напрашивается сам собой: администрация государственных учреждений и предприятий выражает и осуществляет государственную власть. Однако в отличие от власти органов государства эта власть не выходит за пределы данных организаций. Она носит локальный характер и распространяется только на членов (работников) данных организаций. Поэтому можно утверждать, что государственные учреждения и предприятия обладают определенными властными полномочиями в лице своих руководящих органов.

Таким образом, государственная власть получает свое организационное выражение не только в системе органов государства, т.е. в государственном аппарате, но и в системе государственных учреждений и предприятий, руководящие органы (администрацию) которых, как и органы государства, можно считать органами государственной власти. Но они являются достаточно специфическими органами государственной власти, так как их властная деятельность ограничена рамками только трудовых коллективов государственных учреждений и предприятий и за пределы данных коллективов не выходит. Это, однако, не дает оснований не включать государственные учреждения и предприятия в механизм государственной власти. Они, как и органы государства, входят в его состав и занимают в нем соответствующее место. А это значит, что механизм государства целиком и полностью должен быть включен в состав механизма государственной власти.

Но совпадает ли механизм государственной власти с механизмом государства, тождественны ли эти понятия? Как отмечалось выше, такая точка зрения высказывается в литературе и с ней можно было бы согласиться, если бы не одно обстоятельство. Дело в том, что в практике отдельных государств имеют место случаи, когда те или иные негосударственные организации начинают выполнять функции государственных органов. Происходит это обычно в результате передачи (делегирования) отдельных полномочий государственных органов каким-либо негосударственным организациям. Например, в современной Российской Федерации региональные государственные органы (органы субъектов федерации) могут передавать некоторые свои полномочия органам местного самоуправления, которые органами государства не являются и относятся к негосударственным организациям.

Наделение негосударственных организаций государственно-властными полномочиями не приводит к превращению их в государственные организации и включению в состав государства. Они по-прежнему остаются негосударственными организациями, но, обладая государственной властью, начинают ее осуществлять и выполнять определенные функции государства. Вследствие этого подобные негосударственные организации тоже следует включить в состав механизма государственной власти, поскольку они становятся носителями государственной власти и государственная власть тоже получает в этих организациях определенное организационное выражение.

Итак, механизм государственной власти – понятие более широкое, чем механизм государства и государственный аппарат. Механизм государственной власти складываются из механизма государства, главной составной частью которого является государственный аппарат, и негосударственных организаций, обладающих государственно-властными полномочиями. Поэтому механизм государственной власти можно определить как совокупность или систему государственных и негосударственных организаций, в которых государственная власть находит свое организационное выражение и с помощью которых государство выполняет свои задачи и функции. В структуре же механизма государственной власти можно выделить три элемента: органы государства, в своем единстве образующие государственный аппарат (главный элемент), государственные учреждения и предприятия и негосударственные организации, обладающие государственно-властными полномочиями (дополнительные, вспомогательные элементы).

1. [↑](#footnote-ref-1)