АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

И. Л. ЧЕСТНОВ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Учебное пособие для бакалавриата

Часть I

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА

Санкт-Петербург
2016

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

И. Л. ЧЕСТНОВ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Учебное пособие для бакалавриата

Часть I

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА

Санкт-Петербург
2016

УДК 37(075)
ББК 67.0я73
Ч51

Рецензенты

С. Б. ГЛУШАЧЕНКО, заведующий кафедрой государственного права Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, доктор юридических наук, профессор.

А. Э. ЧЕРНОКОВ, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского института внешнеэкономических связей, экономики и права, кандидат юридических наук, профессор.

Честнов, И. Л.

Ч51 Теория государства и права : учебное пособие для бакалавриата. Ч. 1. Теория государства / И. Л. Честнов. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016 . — 92 с.

УДК 37(075)
ББК 67.0я73

В учебном пособии исходя из современных представлений о государстве излагаются основные аспекты сущности, признаков, функций, форм и механизма государства. Дается авторское видение государства как социального явления, его места в политической системе современного общества. Автором используется современная постклассическая методология анализа государственно-правовых явлений.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по программе бакалавриата по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ..... *4*

Глава 1. ГОСУДАРСТВО В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА..... *8*

1.1. Понятие, структура и функции политической системы общества..... —

1.2. Понятие и признаки государства..... *13*

1.3. (Пост)современное государство..... *29*

Глава 2. ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА..... *33*

2.1. Понятие и классификация функций государства..... —

2.2. Содержание функций государства..... *40*

2.3. Функции (пост)современного государства..... *43*

Глава 3. ФОРМА ГОСУДАРСТВА..... *50*

3.1. Форма правления..... *51*

3.2. Форма территориального устройства..... *56*

3.3. Политический режим..... *59*

Глава 4. МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВА..... *66*

4.1. Механизм государства как структура государственной власти..... —

4.2. Механизм государства как воспроизведение его сущностных характеристик..... *77*

ВВЕДЕНИЕ

Теория государства и права — одна из важнейших дисциплин юриспруденции. Она выполняет пропедевтическую функцию и служит введением в отраслевые юридические науки. Однако теория государства и права является также методологической и теоретической основой всех иных юридических наук, так как именно она очерчивает предмет юриспруденции как таковой, вырабатывает общеюридические понятия, которые затем используются и конкретизируются иными юридическими науками, определяет критерии оценки юридической практики.

Объектом теории государства и права, как и всех юридических наук, является право. В границах объекта исследователь конструирует предмет науки — то существенное, на чем он акцентирует свое внимание. При этом субъектом науки является исследователь (ученый), который всегда будет представителем конкретного научного сообщества. И поэтому традиции определения предмета науки, принятые в данном научном сообществе в данное время, играют принципиально важную роль именно в таком, а не ином его — предмета науки — конструировании. Конструирование предмета любой науки задается границами самого объекта (в нашем случае — права как объективного явления, существующего независимо от воли, желаний, знаний отдельно взятых индивидов); уровнем накопленных знаний; актуальностью той или иной стороны объекта (знаний о нем) для данного конкретного социума, а также научными предпочтениями субъекта — тем, к какой научной школе или научному направлению он примыкает.

Таким образом, ***предмет науки теория государства и права — это модель объекта — права, которую формирует субъект, исходя из изложенных выше ограничений, то существенное, актуальное, значимое, что выделяет субъект науки (научного познания) в правовой реальности***.

Соответственно, любая наука изучает типичное, повторяющееся, закономерное, можно сказать, что ***предмет теории государства и права образует модель закономерностей (сами закономерности как объективная данность входят в объект науки) воспроизводства или функционирования правовой реальности.***

В данной связи уместен вопрос: если объектом теории государства и права, а также ее предметом выступает право, то как соотносится государство и теория государства с этой научной дисциплиной? Этот вопрос уместен также потому, что дисциплина с названием «Теория государства и права» возникла в СССР в конце 30-х гг. XX в., в то время как в дореволюционной России и в западных странах сегодня она именуется теорией права. «Переименование» теории права в теорию государства и права было связано с историческим своеобразием политико-правовой системы СССР того времени. В 1938 году в Москве прошло первое совещание юристов СССР, на котором было выработано единое и «единственно верное»[1] определение права. Его вполне уместно назвать этатистским (огосударствленным) или легитским подходом: право — это то, что исходит от государственной власти и санкционировано принудительной силой государства. Если государство — это «причина», порождающая право, то нельзя изучать следствие (право) без анализа порождающей его деятельности государственной власти. Следовательно, должна быть единая общетеоретическая наука о праве и государстве[2].

Так входит ли государство в объект юриспруденции, а модель закономерностей его функционирования в предмет теории государства и права? Этот вопрос следует сформулировать шире: входят ли в предмет юриспруденции знания о неправовых явлениях и процессах: экономические, политические и т. д.? Ответ на него зависит от точки зрения отвечающего, от научного направления, которого он придерживается. Если идти по пути

---

[1] Оно было «единственно верным» как по идеологическим, так и политическим причинам: тех, кто сомневался в «единственной верности» сформулированного А. Я. Вышинским правопонимания, репрессировали. См. подробнее об этом печальном событии и той роли, которую оно сыграло в эволюции (или стагнации) советской юриспруденции: Нерсесянц В. С. Философия права: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 328—384.

[2] В силу традиции наименование научной дисциплины «Теория государства и права» сохраняется и сегодня. Полагаю, что ничего страшного в этом нет: важно не название, а то, как эта дисциплина преподается. Кроме того, несмотря на иное название, в курсе теории права в дореволюционной Росси и в зарубежных странах государство изучается, хотя и в меньшем объеме.

нормативизма Г. Кельзена или юслибертаризма[3], то к предмету юриспруденции, по их мнению, относятся правовые знания о «чистой» (не отягощенной «грязью» политики, экономики и т. д.) правовой системе. Однако с позиций социологии права, и эта точка зрения представляется гораздо более перспективной, «чистых» правовых явлений и процессов не существует: все они «бытийствуют» в знаковых формах, проявляются в поведении и психике людей, социализированных в определенной культуре, а потому выступают формой иных общественных отношений: конституционное право — политических, гражданское — экономических, административное — управленческих и т. д. Другими словами, право не существует отдельно от культуры, психо-ментальной составляющей бытия человека, политики, экономики и других «неюридических» аспектов жизнедеятельности людей. Право можно выделить или обособить от иных социальных феноменов лишь аналитически.

Поэтому все «неправовые» социальные явления, как это не странно, входят в объект теории государства и права, а знания о них — в ее предмет, но не сами по себе и не в «полном объеме», а в связи с тем, что они влияют на право и в том аспекте, в котором это влияние осуществляется. Объем же этих знаний зависит от научных предпочтений субъекта познания, от конкретной научной задачи, им сформулированной. Таким образом, теория государства входит в предмет теории государства и права, а государство — в ее объект. Но знания о государстве необходимы юристу не сами по себе (это предмет политической науки), а в связи с той принципиально важной ролью, которую государство играет по отношению к праву.

Методология — учение о методах, приемах научного познания. Именно методология задает научную картину мира, в том числе представление о праве и государстве. Методы научного познания принято классифицировать по степени их абстрактности на всеобщие, общенаучные и частнонаучные. Всеобщие — это такие методы, которые используются во всех научных дисциплинах, например наблюдение, описание, сравнение, измерение, логические методы анализа и синтеза и т. д. Общенаучные — это

---

[3] К ним, в частности, относятся В. С. Нерсесянц, В. В. Лапаева, Н. В. Варламова, разрабатывающий институциональную либертарную теорию права В. А. Четвернин.

такие методы, которые свойственны для некоторой группы наук; в этой связи принято выделять методы естествознания и общественных, или гуманитарных наук. Частнонаучные, как считается, — это методы отдельно взятой научной дисциплины. Сложность состоит в том, что в прямом, буквальном смысле частнонаучных методов в юриспруденции, как и практически во всех других общественных дисциплинах, не существует: все они используются или могут использоваться в смежных науках. Так, метод сравнительного правоведения основан на всеобщем методе сравнения; правовой эксперимент — на эксперименте, как и метод правового моделирования; в основе метода юридического толкования лежат опять-таки неюридические приемы научного исследования — грамматика, логика, системный подход, историзм. Но использование этих методов применительно к исследованию права отличается от их применения в экономике или политике. Поэтому можно говорить о частнонаучных приемах или методиках использования всеобщих и общенаучных методов именно в юриспруденции, в теории государства и права.

Более интересно и важно не проведение четкой классификации методов теории государства и права, а демонстрация того, как они изменяются в конце XX—начале XXI в. — в эпоху постиндустриального общества, или эпоху постмодерна. В этот период происходит достаточно кардинальная смена научной картины мира, типа рациональности, представлений о науке и научной деятельности. Принципы классической эпистемологии (теории или философии научного знания) заменяются постклассическими. Вера в закономерность (детерминизм), разумную организацию мира, объективность и безграничные возможности научного познания трансформируются в признание вероятностного, стохастического, неустойчивого устройства мира, его постоянной изменчивости, интерсубъективности, коммуникативной рациональности, ограниченной познаваемости мира. В связи с этим любое социальное явление, включая право и государство, существует именно как социальное явление, только если оно получило знаковую форму социального представления и воспроизводится практиками людей. При этом право и государство (так же как и экономика, политика, демография и т. д.) постоянно изменяются, не могут быть описаны и объяснены одним «единственно верным» способом. Их бытие включает потенциально безграничное

множество модусов и последствия воздействий на жизнь людей не могут быть полностью предсказаны и рассчитаны.

В таком состоянии сегодня находится наука, в том числе юридическая. Это создает дополнительные сложности для описания и объяснения государства. Однако признание принципиальной ограниченности научного знания не повод отказываться от науки как таковой, включая теорию государства и права.

Глава 1. ГОСУДАРСТВО В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА

1.1. Понятие, структура и функции политической системы общества

Политическую систему чаще всего определяют как совокупность институтов, посредством которых осуществляется государственная власть. Иногда к этому добавляют нормативный и динамический, или функциональный, аспекты, т. е. совокупность норм и отношений. К институтам политической системы относятся государство и его органы, политические партии и другие организации, принимающие участие в политике. Нормативный аспект позволяет отнести к политической системе нормы, регулирующие формирование, распределение и осуществление государственной власти, а функциональный аспект образуют складывающиеся на основе этих норм отношения.

Общество, представляющее собой связи, объединяющие людей на определенной территории, а также действия людей, эти связи воспроизводящие, генетически и функционально предшествует государству, которое формируется для более эффективного управления социумом. В этом смысле общество первично относительно государства. Последнее в принципе существует не ради себя самого, а ради обеспечения целостности, нормального воспроизводства социальных связей, образующих структуру общества. Однако государство оказывает обратное воздействие на общество, формируя законодательство, политические символы, принимая политические решения, которые собственно и объединяют людей, превращая разрозненных индивидов в народ, нацию, общество.

Традиционно считается, что общество состоит из четырех уровней, слоев. Первый уровень — основа общества — уровень воспроизводства человека. На этом уровне человек не просто появляется на свет (продолжая человеческий род), но становится личностью, социализируется. Для того чтобы стать членом общества, человек должен приобщиться к господствующим нормам, ценностям, традициям. В этом и состоит суть процесса социализации индивида — приобщения к культуре. Достигается социализация воспитанием и обучением. Поэтому основными институтами этого уровня выступает семья, школа, средства коммуникации, учреждения культуры.

Второй уровень — это уровень воспроизводства материальных благ. На этом уровне воспроизводится полный цикл производственных отношений, охватывающих отношения производства, обмена, распределения и потребления. Основными институтами этого уровня являются производственные предприятия: заводы, фабрики, фирмы, торговые и посреднические предприятия, биржи, банки и т. д.

Третий уровень — политическая сфера общества, которая состоит из институтов, способствующих участию индивидов — членов гражданского общества в политике, т. е. в решении общих дел, в выработке важнейших решений. К таким институтам следует отнести политические партии, народные фронты, другие общественные организации, принимающие участие в политике. Эта сфера (уровень) общества порождает и воспроизводит государство. Воспроизведение государства означает «наполнение» государственных органов и должностей конкретными людьми, выдвигаемыми институтами политической сферы общества. Таким образом, политическая сфера общества является связующим звеном между обществом и государством.

Условно говоря «за» этими тремя уровнями или сферами располагается четвертый уровень — сфера культуры. Это не что иное, как знаковость, воспроизводящая социальность как таковую или психо-ментальная сторона общества. Дело в том, что социальность существует только тогда, когда она (действие, событие и т. д.) выражена в знаковой форме и воспроизводится (интерпретируется и входит в мотивацию людей, побуждая их к определенной деятельности) в поведении индивидов.

Политическую систему общества составляют политическая сфера общества и государство, ее образуют государственные и негосударственные органы, участвующие в выработке и реализации политики. Так как политику вырабатывают и реализуют преимущественно центральные государственные органы (глава государства, законодательные органы), то они именуются ядром политической системы. Важная роль в выработке и реализации политики принадлежит политическим партиям, о которых пойдет речь ниже.

Итак, политическая система «в статике» — это совокупность государственных и негосударственных органов, участвующих в политике. «Динамика» политической системы, ее социальная роль выражается в ее функциях и целях. Целью политической системы, как и государства, можно считать интеграцию общества. Цель конкретизируется в функциях. Можно выделить три основные *функции* политической системы: формирование государственной власти, ее распределение и осуществление. Функция формирования государственной власти состоит в выдвижении на государственные посты членов гражданского общества, а также определении политического курса новой власти. Достигается это посредством выборов и постоянным давлением «снизу» (со стороны общества, средств массовой информации) на государственную власть. Функция распределения государственной власти заключается в распределении полномочий между ветвями власти, регионами, должностными лицами, в борьбе за влияние на органы государства (лоббирование) и т. п. Функция осуществления государственной власти — это ее «возврат» в общество, т. е. претворение политики в жизнь. Осуществление власти состоит в принятии конкретных политических решений, в оперативном управлении страной.

«Динамику» политической системы общества образуют также нормы и отношения. Из норм политической системы следует выделить законодательные нормы, регулирующие выборы, организацию и процесс деятельности государственной власти, а также корпоративные нормы общественных организаций, закрепляемых, например, в уставах политических партий. На основе этих норм складываются политические отношения.

Объектом («выходом») политической системы является политика. Политику определяют как управление обществом; как от-

ношения между классами; как управление делами государства; как власть в обществе; как деятельность, интегрирующую общество. Обобщая различные подходы, политику можно определить как деятельность государства, его органов, политических партий и других субъектов по поводу формирования, распределения и осуществления государственной власти в целях интеграции общества. В таком определении учитываются основные субъекты политики (государство, его органы, политические партии), функции политики (формирование, распределение и осуществление государственной власти) и цель политики (интеграция общества). Практически политика выражается в принятии важнейших решений, имеющих общественное значение, которые, как правило, выражаются в правовой форме.

Государственные органы, составляющие основу политической системы общества, будут рассмотрены в главе 4 «Механизм государства». Сейчас же обратимся к *политическим партиям*, которые также играют важную роль в политической системе.

Первые политические партии, в современном их понимании, возникают в 70—80 гг. XVII в. в Англии — партии тори и вигов. Интересно, что первоначально многопартийность воспринималась негативно и сравнивалась с шизофренией общества (две одинаковые, но противоположно направленные мысли — это «раздвоение» личности, отличительный признак шизофрении как психического заболевания). Однако уже в начале XVIII в. общественное мнение изменилось. Стали считать, что многопартийность привносит в общество здоровый дух соревнования.

Современные политические партии возникают в начале XX в. в связи с признанием и законодательным оформлением в большинстве развитых стран всеобщего избирательного права. С этого времени партии начинают играть важную роль в политической борьбе (например, шансы кандидата в президенты США, не выдвинутого от одной из массовых партий — республиканской или демократической, ничтожно малы). В начале XX в. политические партии существенно отличались друг от друга по идеологической ориентации и по своему электорату (группам населения, голосующим за эту партию). Социал-демократические, рабочие, социалистические партии проповедовали социал-демократическую идеологию, и их электорат составляли рабочие и другие малообеспеченные слои населения. Консервативные, либеральные,

республиканские партии придерживались либеральной идеологии и за них голосовали в основном зажиточные слои населения. Сегодня по программным документам, по политическим акциям весьма сложно отличить идеологию социал-демократических партий от буржуазных; в связи с образованием мощных средних слоев общества (классов) в большинстве стран мира партии потеряли «свой» электорат: на одних выборах представители определенного социального слоя голосуют за одну партию, а на других, весьма вероятно, будут голосовать за другую. Так, победу консервативной партии Великобритании в 80-е годы (лидером партии в то время была М. Тэтчер) приносили голоса рабочих, хотя по логике партийной принадлежности они должны были голосовать за лейбористов.

Современная политическая партия представляет собой объединение людей одного политического направления для борьбы за государственную власть в законом установленном порядке. Бороться за власть можно по-разному: участвуя в выборах, агитируя население, критикуя через печать существующую политику, организуя и проводя демонстрации (без нарушения правил их проведения); а можно (как показала история) организуя захват власти, выступая за насильственное свержение власти, за другие революционные методы политики. Первый тип действия характерен для партий парламентского типа; второй — для партий революционного типа. Поэтому цель, форма и методы деятельности революционных партий запрещаются законом, а участие в такой партии квалифицируется как преступление. Так, ч. 5 ст. 12 Конституции Российской Федерации гласит: запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или деятельность которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Следует иметь в виду, что речь идет именно о *насильственном* изменении строя, так как если за изменение строя проголосуют на референдуме или на выборах (за ту партию, которая предлагает такие изменения), то такая цель и такие действия не могут квалифицироваться как незаконные. Каждая партия должна быть зарегистрирована в государственных органах (Министер-

стве юстиции в России), куда партия представляет свою программу, устав, другие документы. Если политическое объединение не зарегистрировано, то оно не может считаться политической партией, не может участвовать в выборах (по партийным спискам), официально выдвигать кандидатов в органы государственной власти и управления (по избирательным округам). Требование соблюдения формы (процедуры регистрации) позволяет контролировать цели и методы партий. Поэтому не допускаются тайные нелегальные партии.

Итак, незаконной является такая деятельность политических партий, которая преследует незаконную цель (насильственное свержение существующего строя), применяет для этого незаконные средства (захват власти, военную силу, нарушает правила проведения демонстрации), нарушает установленную форму (является тайной, незарегистрированной организацией).

Таким образом, политическую систему общества можно определить как совокупность государственных и негосударственных органов, законодательных и корпоративных норм и отношений, формирующих, распределяющих и осуществляющих государственную власть, политику в целях интеграции общества.

1.2. Понятие и признаки государства

С момента возникновения общей теории права (сер. XIX в.) к признакам государства, посредством перечисления которых чаще всего дают его определение, относят государственную (публичную и суверенную) власть, население и территорию. В конце X1X—начале XX в. к признакам государства относили также закон (право, справедливость) и цель — общее благо. При этом предполагалось, что закон и цель являются связующими народ в единое государство звеньями. Так, крупнейший теоретик права России XIX в. Б. Н. Чичерин считал, что государство есть «союз народа, связанного законом в одно юридическое целое, управляемый верховной властью для общего блага»[4]. Л. А. Тихомиров определял государство как «союз членов социальных групп, ос-

[4] Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Ч. 1. Общее государственное право. М., 1894. С. 3.

нованный на общечеловеческом принципе справедливости, под соответствующей ему верховной властью»[5]. «Государство, — писал И. А. Ильин, — есть союз людей, организованный на началах права, объединенный для господства над единой территорией и подчиняющийся единой власти»[6]. Как видим, государство охватывает проживающее на определенной территории население, формирующее государственную (публичную и суверенную) власть и распространяющее ее действие на себя.

Важнейшим признаком, отличающим государство от негосударственных образований, выступает государственная власть. Прежде чем вести речь о государственной власти, необходимо прояснить содержание власти как таковой. Власть, как правило, определяют через ее внешнее проявление — возможность воздействия вопреки воле и желанию того, на кого это воздействие осуществляется. Государственная власть производна от власти социальной (от власти как таковой). Последняя долгое время определялась как возможность одного индивида навязать другому свою волю, т. е. сводилась преимущественно к принуждению. Этот подход традиционно связывают с именем М. Вебера, который утверждал, что власть — это вероятность того, что субъект (индивид) будет в состоянии реализовать свою волю в социальном отношении вопреки сопротивлению, независимо от того, на чем эта вероятность основывается[7]. Однако классик социологии недвусмысленно определял государство как форму *легитимного* господства, вводя тем самым в понятие власти иное («ненасильственное») измерение. Эту двойственность власти четко демонстрирует Э. Гидденс, постулируя, что «власть не есть просто ограничение или принуждение, она представляет собой источник способностей индивидов добиваться запланированных результатов… Каждое из ограничений представляет собой ту или иную

---

[5] Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 31.

[6] Ильин И. А. Общее учение о праве и государстве // Правоведение. 1992. № 3. С. 98.

[7] Weber M. The Theory of Social and Economic Organization. N.Y., 1947. P. 152. В другой работе М. Вебер высказывался еще более определенно: власть — это возможность заставить определенную группу людей повиноваться определенной команде. — Weber M. Basic Conceptin Sociology. N.Y., 1962. P. 117. При этом сам термин «власть» может быть переведен и как господство (нем. — *Herrschaft*).

форму возможностей деятельности, одновременно ограничивая или отвергая другие»[8]. Более того, само социальное бытие для обеспечения «онтологической безопасности» объективно требует обоюдного доверия (в том числе к тем, кто управляет), являющегося основанием предсказуемости хода событий[9]. Другими словами, более или менее длительное существование власти может быть обеспечено только согласием подвластных на управление ими, в том числе принудительное. Философы, начиная с Ксенофонта и кончая Юмом, знали, что даже деспоты не могут бесконечно строить свою власть исключительно на насилии[10]. Таким образом, власть существует как минимум в двух измерених — фактическое господство, выражающееся в возможности принуждения, и легитимность, т. е. признание этого господства со стороны подвластных[11]. Это обусловлено тем, что, с одной стороны, в любом обществе существует социальная иерархия, а с другой — управление обществом (и даже малой группой) объективно предполагает единоначалие.

Достаточно дискуссионным является вопрос о *легитимности* власти. Понятие «легитимность власти» необходимо отличать от близкого ему понятия «легальность». Легальность власти — это ее формальная законность, связанная, например, с законом

---

[8] Гидденс Э. Устроение общества: очерк теории структурации. М., 2003. С. 253.

[9] Там же. С. 100.

[10] Доган М. Легитимность режимов и кризис доверия // Полис. 1994. № 6. С. 147.

[11] Власть — понятие чрезвычайно многомерное, относящееся к числу «сущностно оспариваемых» (т. е. тех понятий, которые могут быть определены принципиально разным способом и различные точки зрения при этом являются несоизмеримыми — не могут доказать свое преимущественное значение), и включает гораздо большее количество измерений. — См., например: Власть: очерки современной политической философии Запада. М., 1989 ; Гомеров И. Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. М., 2002 ; Ледяев В. Г. Власть: концептуальный анализ. М., 2000 ; Луман Н. Власть. М., 2001 ; Фуко М. Воля к истине. По ту сторону знания, власти и сексуальности. М., 1996 ; Кастельс М. Власть коммуникации : учеб. пособие. М., 2016. Не случайно П. Бурдье для характеристики повсеместности власти использовал следующую метафору: « …власть — это своего рода “круг, центр которого находится повсюду и нигде”, который никогда специально не скрывается, достигая этого иными способами…». — Бурдье П. О символической власти // Социология социального пространства. СПб., 2005. С. 88.

предусмотренным способом формирования[12]. Легитимность, по справедливому утверждению М. Догана, — это убеждение, что власть в стране наделена правом принимать решения, которые ее граждане должны выполнять[13]. Внимание здесь акцентируется на признании власти правителей и обязанности управляемых ей подчиняться. Другими словами, легитимность — это убежденность населения в том, что власть в стране является оправданной[14]. При этом следует иметь в виду, что легитимность не тождественна легальности — формальному соответствию закону (законодательству в широком смысле слова). Легитимность, по мнению Д. Кола, опирается на более высокий по своему значению порядок[15].

Классической типологией легитимности является предложенное выделение М. Вебером традиционного, харизматического и рационального (легального) оправдания господства[16]. Традиционное господство основано на вере в святость традиций, на привычке повиноваться, а также на кровно-родственных связях. Харизматическое господство опирается на веру в незаурядные (первоначально — сакральные) проявления святости, геройской силы

---

[12] Один из наиболее авторитетных теоретиков конституционного права В. Е. Чиркин по этому поводу пишет: «Легализация государственной власти — это юридическое провозглашение правомерности ее возникновения (установления), организации и деятельности… Легитимация государственной власти — это процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство легитимности, выражающее правильность, оправданность, справедливость, правовую и моральную законность и другие стороны соответствия данной власти, ее деятельности определенным, прежде всего, психическим установкам, ожиданиям (экспектациям) общества, народа, людей. Легитимная государственная власть — это власть, соответствующая представлениям общества данной страны о должной государственной власти». — Чиркин В. Е. Современное государство. М., 2001. С. 118, 121—122.

[13] Доган М. Указ. соч.

[14] Думается, легитимность не означает непременно, что такая власть воспринимается как наилучшая из возможных. Скорее это такое отношение управляющих и управляемых, при котором качества первых (реальные или предполагаемые) адекватны подразумеваемому или ясно выраженному согласию вторых. — См.: Шабо Ж.-Л. Легитимность // Полис.1993. № 5. С. 142.

[15] Кола Д. Политическая социология. М., 2001. С. 83.

[16] Weber M. Wirtshaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehende Soziologie. 5 Aufl. Tubingen, 1980. Kap. 3. Die Tipender Herrschaft. P. 122—176.

вождя (лидера)[17]. Рациональное господство основывается на вере в легальность установленного порядка и законность осуществления господства на основе этой легальности, т. е. на вере в правопорядок. При рациональном господстве подчинение в некотором смысле уже не является отношением между людьми: «подчиняются не определенному лицу, а следуют определенному правилу, и подчинение вытекает из принадлежности к той или иной группе людей… Общая процедура осуществления законного господства предполагает существование «конституированного авторитета», определенных административных органов, т. е. общественной функции, которая является постоянной и которая подчиняется определенным правилам»[18].

Принципиальным положением, отстаиваемым М. Вебером, являлась демонстрация того, что рационализация (в том числе в управлении, основанном на соответствующем типе господства) является всемирно-историческим процессом. Однако сегодня, по справедливому утверждению М. Догана, господствует смешанный — «легально-традиционно-бюрократический» тип господства и одновременно легитимности[19]. Дело в том, что и современная власть не может не опираться на символические формы легитимации своего господства[20]. Это вытекает из того доказанного психологией факта, что человек для «экономии мышления» не может калькулировать каждый свой шаг. Поэтому человек в принципе не является существом рациональным. Следовательно, власть, чтобы быть признанной, должна «спрятаться» за символические формы господства, дающие возможность воздерживаться от прямого применения силы и тем самым повысить эффективность своего воздействия[21].

---

[17] Как справедливо замечает Д. Кола, харизматический вождь — «это не личность, обладающая особыми качествами, а он является харизматическим потому, что те, кто ему повинуется, считают, что повинуются именно потому, что он имеет одну или целый ряд экстраординарных черт». — Кола Д. Указ. соч. С. 85.

[18] Там же. С. 92—93.

[19] Доган М. Указ. соч. С. 149.

[20] О роли символа в восприятии мира и поведении см.: Schutz A. Symbol, Reality and Society // Collected Papers. Vol. 1. The Problem of Social Reality. Dordrecht, 1962 ; Burke K. On Symbols and Society. Chicago, 1989.

[21] П. Бурдье по этому поводу пишет: «Символическая власть как власть учреждать данность через высказывание, власть заставлять видеть и верить,

Как измеряется легитимность? По мнению М. Догана, такие показатели, как состояние законности, наличие диссидентских движений или политические скандалы не могут служить критериями оценки легитимности политического режима. Поэтому ни один режим не является полностью легитимным или абсолютно нелегитимным. Косвенным показателем легитимности служат результаты опроса общественного мнения, причем признаком нелегитимности является выбор варианта отрицательного ответа на вопрос о полном неприятии законов, системы правления, общества (как выход — полное изменение социального устройства). Выбравших указанный вариант ответа в 1981 году, например, было в США 9 %, в Германии 3 %, Канаде 7 %, Австралии 10 %, Великобритании 24 %, Франции 26 %, Индии 41 %. Подавляющее же большинство — это те, кто видит изъяны в политической системе, но считает возможным ее изменение эволюционным путем[22].

Государственная власть не может не характеризоваться теми же чертами, что и власть как таковая, — принудительностью и легитимностью. Возможность принуждения проявляется в ресурсах, имеющихся в распоряжении государственной власти, а легитимность — в ее признании населением.

Атрибутами государственной власти являются ее публичность и суверенность. *Публичность государственной власти* — предполагает производность власти от населения, ее подконтрольность обществу, а также «надобщественность», т. е. несовпадение с населением, четкое выделение властвующих из числа всех остальных. Причиной этого выступает специализация управленческого труда, социальных ролей в обществе. И чем общество более развито, тем больше проявляется (и не может не проявиться) эта специализация.

утверждать или изменять видение мира и тем самым воздействие на мир, а значит, сам мир — это власть квазимагическая, которая благодаря эффекту мибилизации позволяет получить эквивалент того, что достигается силой (физической или экономической), но лишь при условии, что эта власть признана, т. е. не воспринимается как произвол… Сила символических систем держится на том, что отношения силы выражаются и проявляются в них только в преобразованном и неузнаваемом виде отношений смысла (переноса)». — Бурдье П. Указ. соч. С. 95.

[22] Доган М. Указ. соч. С.150—151.

Задача государственной власти состоит прежде всего в обеспечении целостности социума, нормального его функционирования. И для ее выполнения власть не может не отделиться от структурированного общества, не подняться над ним — над существующими классовыми и социальными группами. В противном случае она не сможет выполнять роль арбитра, а служение только классовым или групповым интересам неизбежно приведет к разрушению общества.

Суверенность государственной власти[23] характеризуется:

1) универсальностью государственной власти, т. е. ее распространением на все население и всю территорию государства;

2) верховенством, выражающимся в том, что именно эта государственная власть (а не политическая партия или церковь) принимает наиболее важные решения в стране;

3) независимостью, т. е. недопущением вмешательства в ее прерогативы, недопущением ее замены какой-то другой властью извне или изнутри государства;

4) монопольной возможностью применения средств принуждения.

В связи с вышесказанным возникает принципиальный вопрос: является ли суверенитет государственной власти (государства) неограниченным? Б. Н. Чичерин отвечал на него категорическим: «да». Для него государственная власть — верховная власть — «постоянна и непрерывна, державна и священна, ненарушаема (ей должно оказываться полное повиновение) и безответственна (так как всякий ответственный орган перестает быть носителем верховной власти, становится подчиненным)»[24]. Следовательно, государственная власть ничем не ограничена. Не делает он исключения и для цели государства — общего блага, поскольку «верховная власть является единственным судьей того, что требуется общим благом... Нет сомнения, что верховная власть должна действовать для общего блага, руководствоваться естественным законом, т. е. высшими требованиями правды, уважать права граждан, вытекающие из прирожденной человеку свободы; но так как эта власть верховная, над которой нет высшего судьи,

---

[23] Суверенность государственной власти отождествляется с суверенитетом государства, без которого его существование исключено.

[24] Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 61.

то это обязанности нравственные, а не юридические»[25]. В признании неограниченности суверенитета государственной власти выразилась, видимо, господствовавшая в конце XIX—начале XX в. позитивистская парадигма.

Сторонники либеральных концепций (правового государства, естественного права и т. п.) ограничивали государственную власть естественными правами человека, моральным категорическим императивом (Кант), разделением властей (Монтескье), общественной справедливостью, порядком (отнюдь не либерал Л. А. Тихомиров), правом вообще. Так, И. А. Ильин (который также либералом не был) подчеркивал, что «существование государства подчинено праву, все полномочия и обязанности его суть правовые полномочия и правовые обязанности, и поэтому все отношения его должны быть правоотношениями»[26]. Эти либеральные по своей природе представления стали господствующими и воплотились в определенной степени в реальность лишь после Второй мировой войны, хотя первые правовые институты ответственности государства постепенно складывались уже в конце XIX в. После Второй мировой войны права человека, ставшие в некоторых странах непосредственно действующими правами, связывают государственную власть, признаются обладающими первичностью, приоритетом по отношению к последней. В этой связи можно утверждать, что суверенитет как характеристика государственной власти, во второй половине XX—начале XXI в. наполняется «человекоразмерностью» и становится подчиненным, в определенном смысле, суверенитету личности.

Второй признак государства — население, проживающее на территории данного государства. Население, народ, этническая общность формирует государственную власть и одновременно подчиняется ей. Эти двусторонние отношения выражаются в правоотношениях подданства, гражданства — взаимных правах и обязанностях гражданина и государства. Для оптимизации управления государственная власть распределяет население по территориальному признаку, обеспечивая, с одной стороны, единство государства, а с другой — некоторую автономность

---

[25] Там же. С. 63.

[26] Ильин И. А. Общее учение ... С. 98.

отдельных территорий (так как все вопросы решить из центра невозможно).

Единство территории — третий признак государства, выражающийся в государственной границе и распространении государственной власти на всю государственную территорию, а также в приоритете центра перед отдельными территориями (частями государства).

Развитие государства шло параллельно с развитием представлений о государстве (хотя эта зависимость неоднозначна). Трактовки государства с точки зрения юриспруденции менялись: от представлений о государстве как объекте права к пониманию государства как субъекта права (как юридического лица), государства как правоотношения и государства как института. Государство как объект права исследовалось в патримониальной теории полицейского государства. Государство представлялось лишь объектом прирожденной власти монарха (по аналогии с абсолютным правом частного собственника). В XIX в. на смену этой концепции приходит теория «государство — субъект права (юридическое лицо)».

Эта теория утверждает, с одной стороны, суверенитет государства, а не народа, нации, с другой — правовой характер двусторонних отношений между государством и другими субъектами (например, подданными). Близкая ей концепция «государство — юридическое отношение» имела наиболее видных приверженцев в России и особенно плодотворно разрабатывала вопросы гражданства. Так, Н. М. Коркунов считал, что в гражданских и административных правоотношениях государство выступает как субъект права — юридическое лицо. Но кроме этих отношений, «где государству как особая личность противостоит гражданин, граждане имеют права и обязанности именно, так сказать, в самом государстве, как составляющие его коллективную личность члены. Таковы все так называемые политические права, право на участие в законодательстве, суде, управлении. Это права и обязанности не в отношении к государству, а в самом государстве. Другими словами, государство... и само представляет юридическое отношение, субъектами которого являются составляющие его граждане»[27].

---

[27] Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1914. Т. 1. С. 186.

В XX в., акцентируя переход власти от персонифицированного монарха к анонимной бюрократии, утвердилась (особенно во Франции) концепция «государство—институт», которая приходит на смену представлению о государстве как о юридическом лице. Последнее выражало лишь факт организованного существования большого числа людей на единой территории и наличия единой власти, представленной органами государства. Институционализм же делает акцент на «общем деле», задачах, цели государства. В работе «Курс политической науки» известный французский теоретик Ж. Бюрдо утверждает, что «на определенном пути развития общества как управляющие, так и управляемые заинтересованы в замене индивидуальной власти институциональной. Для управляемых — это ограничение произвола, подчинение власти идее права, выражение интересов общего блага. Для правящих такая форма власти обеспечивает выгодную им стабильность и непрерывность власти»[28].

Еще одной теорией современного государства является концепция ***правового государства.*** К принципам правового государства традиционно относят следующие. Правовое государство предполагает, во-первых, наличие гражданского общества как его необходимой предпосылки, во-вторых, верховенство права, в-третьих, разделение властей, в-четвертых, взаимную ответственность индивида и государства.

Основу или предпосылку правового государства составляет *гражданское общество*. Чтобы именоваться гражданским общество должно отвечать по крайней мере двум требованиям: его основу должна составлять свобода, в частности свобода всех форм собственности (поэтому гражданское общество часто считают обществом частных собственников, обществом свободных производителей, большинство которых составляют мощный средний класс); государство не поглощает общество, как при тоталитарном политическом режиме, а выступает арбитром над ним. В гражданском обществе существует действенный контроль за государством, его пределы «проникновения» в дела общества четко определены.

Верховенство права — краеугольный принцип правового государства. Это отмечается практически всеми

[28] Burdeau G. Traite de politique. 2-ed. P., 1966. P. 225—226.

исследователями. Он включает в себя два момента: во-первых, формальный аспект этого принципа, т. е. верховенство закона, во-вторых, содержательный аспект — соответствие законов праву.

Доктрина *разделения властей* долгое время рассматривалась как основной формальный критерий правового государства, так как именно механизм разделения властей должен противостоять узурпации всей полноты государственной власти в одних руках. Подробнее об этом принципе речь пойдет в главе, посвященной механизму государства.

Принцип *взаимной ответственности индивида и государства* состоит в том, что не только индивид должен отвечать перед государством, но и государство перед индивидом. В этой связи принципиально важно теоретическое осмысление закрепления в законодательстве оснований взаимной ответственности с учетом коллективного характера государства как субъекта права.

В XX в. параллельно с правовым государством возникает влиятельная концепция ***социального государства***, закрепляемая законодательно. Социальное государство, как и любое другое социальное явление, выступает продуктом определенного исторического и социокультурного контекста, специфика которого определяет черты исследуемого феномена. Социальное государство — детище эпохи модерна (индустриального общества), обусловленное спецификой европейской культуры. Первым этот термин, по-видимому, употребил Л. фон Штайн, который в работе «Настоящее и будущее германской науки о праве и государстве» (1876) писал о том, что социальное государство обязано поддерживать равенство в правах для всех общественных классов и для отдельной самоопределяющейся личности благодаря своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо в конечном счете развитие одного выступает условием развития другого[29]. Элементы социального государства можно найти в прусском и французском законодательстве по социальному страхованию в конце XIX в. Однако концептуальная разработка этого понятия относится к началу XX в. В этой связи можно вспомнить идеи

[29] Stein L. f. Gegenwart und Zukunft des Rechts — und Staatswissenschaften Deutschlands. Stuttgart, 1876. S. 215.

П. И. Новгородцева, И. А. Покровского, С. И. Гессена о «праве на достойное существование». Небезынтересно законодательство Веймарской республики, посвященное этому вопросу[30]. Именно в 30-е гг. XX в. прочно закрепляется термин «социальное государство», причем в связке с «правовым государством». Социальное государство трактуется как общественный строй, построенный на институционализированной правом свободе и собственности, целью которого является соучастие рабочих и профсоюзов в управлении экономикой и самоопределении своей рабочей судьбы[31].

Важным шагом в развитии представлений социального государства и его воплощения в реальности стала переориентация классического либерализма в социальный либерализм благодаря усилиям Д. Кейнса и У. Бевериджа[32]. Первый, как известно, провозгласил необходимость государственного регулирования рынка, а второй достаточно радикальную версию социального государства[33]. В результате в послевоенный период формируется английский концепт WelfareState (государство всеобщего благоденствия или благосостояния) в качестве аналога немецкого Sozialstaat.

При анализе социального государства можно рассмотреть его классификации (например, позитивное социальное государство, государство социальной безопасности и «благородная версия либерального идеала», которым соответствуют США, Великобритания и Швеция)[34] или проанализировать, как проводятся социальные программы, каков процент ВВП на них расходуется, каков в социальном государстве уровень безработицы или децильный коэффициент. Более интересным и важным представля-

---

[30] Sozialpolitik in der Weimar Republik // Sozialpolitik: Historische Entwicklung und internationale Vergleich. Opladen, 1988.

[31] См.: Heller H. Rechtsstaat oder Diktatur. Frankfurt am Main, 1930.

[32] «Новый либерализм», по свидетельству С. И. Гессена, провозглашает признание права — притязания по отношению к государству и обязанность государства по отношению к индивиду. — Гессен С. И. Избр. соч. М., 1998. С. 181.

[33] По иронии судьбы проект Бевериджа был реализован его политическими противниками — лейбористами в послевоенный период.

[34] Furniss N., Tilton T. The Case for the Welfare State. From Social Security To Social Equality. Bloomington, London, 1977. P. 1—21.

ется анализ этого явления с точки зрения его контекстуальной обусловленности. Чем была вызвана необходимость его появления? Почему произошла переориентация политики европейских государств с социального дарвинизма классического либерализма на осуществление широкомасштабных социальных программ?

Думается, что условием, способствовавшим отмеченным выше метаморфозам, стало формирование массового общества, одной из черт которого явилось выравнивание фактического социального статуса и формирование «зрительского эффекта» как главного мотива социальных преобразований вследствие необходимости удовлетворения чувства относительной депривации[35]. Именно психологическая неудовлетворенность своим социальным положением по сравнению с представителями такого же статуса в другом регионе или представителем другого класса является важнейшим условием революционных ситуаций. Для предотвращения таких негативных ситуаций возникает необходимость в изменении политики государства. В результате государство из «ночного сторожа» превращается в социально ориентированное государство. В этой связи хотелось бы заметить, что утверждение Л. С. Мамута о неэквивалентности и отсутствии «взаимодействия в рамках социальной деятельности современного государства», т. е. неправовой природе социального государства[36], представляется спорным. Во-первых, абсолютной эквивалентности в социальной жизни, а тем более в условиях социально-стратифицированного общества нет и быть не может, тем более сам Л. С. Мамут справедливо пишет об иерархичности, асимметричности публично-властных отношений[37]. Во-вторых, обмен, т. е. взаимодействие, между различными частями населения, носителями разных социальных статусов при проведении социальной политики состоит в том, что одни перераспределяют свою прибыль (иногда сверхприбыль), а другие не проводят акций неповиновения. Другими словами, это обмен социальных программ

---

[35] Относительная депривация — это расхождение между желанием и возможностью, между ценностными ожиданиями, которые предполагаются заслуженными по справедливости, и ценностными возможностями, тем, что люди могут получить фактически. — Gurr T. Why Men Rebel. Princeton, 1970. P. 24.

[36] Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 8.

[37] Мамут Л. С. Народ в правовом государстве. М., 1999. С. 37.

на социальное спокойствие для всего общества. Поэтому более уместно говорить не об эквивалентности общественных отношений как признаке права и правовой государственности, а о взаимном признании функционально значимых отношений.

Выше речь шла о социальном государстве эпохи модерна. Однако сегодня исторический и социокультурный контекст государства изменяется: эпоха модерна постепенно вытесняется эпохой постмодерна, или постиндустриального, информационного общества. Одной из отличительных черт последней является смена доминирующих ценностей — ценность достатка уходит на второй план по сравнению с постматериалистическими ценностями самовыражения, интереса, досуга (правда, при сохранении достигнутого социальным государством уровня материального обеспечения)[38]. Одновременно в условиях современного мультикультурного общества ставится под сомнение единая политическая идентичность широких слоев населения, исповедующих разные культурные ценности. Более того, классические атрибуты государства, прежде всего государственный суверенитет, все более размываются. Вместе с тем все более усиливается кризис доверия к государственной власти, растет отчуждение человека и государства.

Все вышесказанное дает основание заключить, что проблематика социального государства в новом контексте постмодерна перемещается в плоскость *легитимности государства*[39]. Социальные программы в конечном счете — не более чем средство для легитимизации государственной власти. Сегодня не только в нашей стране, но и во всем мире наблюдается тенденция неуважения к законодательству. По данным Н. Я. Соколова, только 4% из числа опрошенных юристов указали, что никогда не сталкивались с несогласием с законом, который приходится применять[40]. Так, в 1992 году считали, что

---

[38] См.: Inglehart R. Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton, 1990.

[39] В этой связи следует заметить, что первоначальный, исходный смысл термина «социальное государство» несколько противоречив: любое государство, как об этом справедливо пишет Л. С. Мамут, является политической организацией общества, поэтому «несоциального» государства в принципе быть не может.

[40] «На вопрос: «Сталкивались ли вы в своей юридической практике со случаями, когда, участвуя в процессе применения закона, вы были бы внутренне не согласны с каким-либо из его положений?» получены следующие ответы:

несправедливый закон необязательно соблюдать 14 % датчан, 18 % голландцев, 24 % западных немцев, 35 % итальянцев, 55 % испанцев, 58 % бельгийцев и 68 % французов[41]. В нашей стране по данным 2001 года 50,2 % считают, что «законы надо соблюдать, но только если это делают и сами представители органов власти», 23,1 % предпочитают «всегда и во всем соблюдать букву закона, даже если закон уже устарел или не вполне соответствует сегодняшним реалиям», 17,7 % считают, что «не так важно, соответствуют ли поступки людей закону или нет — главное, чтобы эти поступки были справедливыми», 5,2 % затруднились с ответом, а 3,8 % предполагают, что «закон можно соблюдать лишь тогда, когда он не мешает реализовать личные интересы»[42]. Обращают внимание также эмпирические показатели отчуждения населения от законов. Так, считают, что их интересы не представлены в законодательстве 22 % западных немцев, 24 % датчан, 29 % голландцев, 39 % французов, 44 % итальянцев и 48 % бельгийцев[43]. В нашей стране Государственной Думе полностью доверяют лишь 4,1 % населения (не доверяют 59,5 %), а законодательным органам власти субъектов Федерации полностью доверяют 2,9 % (не доверяют 61,4 %). При обращении в правоприменительные органы («правовые» органы) 27,6 % опрошенных возникшую проблему удалось решить, «хотя не обошлось без бюрократической волокиты»; для 22,5 % обращение было успешным; 17,1 % проблему удалось решить, но не так, как хотелось бы; 10,9 % обратившимся проблему не удалось решить «по причине несовершенства законов»; 8,8 % проблему не удалось решить «по причине бюрократической волокиты»; 7,7 % проблему не удалось решить «по причине некомпетентности правоохранительных органов, в которые обращались за помощью»; 5,4 % проблему не удалось решить «по объективным

довольно часто — 39% опрошенных, редко — 45, очень редко — 11, таких случаев не было — 4%. Один процент опрошенных не ответил на поставленный вопрос». — Соколов Н. Я. Профессиональная культура юристов и законность: учеб. пособие. М., 2011. С. 129.

[41] Gibson J., Caldeira G. The Legal Cultures of Europe // Law and Society Review. № 30. P. 585.

[42] Шереги Ф. Социология права. Прикладные исследования. М., 2002. С. 68.

[43] Gibson J., Caldeira G. Op. cit.

причинам»[44]. При этом до сих пор проблема политического отчуждения в нашей стране практически не исследована[45].

Недооценка отчуждения населения от государственной власти характерна для работ большинства отечественных юристов, подходящих к проблеме законности догматично. Отсутствие анализа этого процесса приводит исследователей к отождествлению государства и общества (хотя и одного его аспекта — политического). Между тем, если рассмотреть государство в его динамике — воспроизводстве, то проблема отчуждения и легитимации приобретает более зримые очертания. Этот механизм показывает неизбежность отчуждения населения от государственной власти в силу иерархичности публично-властных отношений. В результате происходит фетишизация, опредмечивание власти, властных отношений и их персонификация (подмена отношения конкретным представителем, носителем отношения — статуса). И дело не просто в том, что эти отношения приобретают в обыденном сознании фантастическую форму, а в том, что эта форма, т. е. навязываемый способ видения и делания социального мира, являющийся сутью политики по П. Бурдье, в глазах населения (представляемых ею) приобретает большее значение, чем скрывающееся за ней отношение. Действительно, социальный мир – это мир значений, которые заставляют человека совершать определенные действия в юридической и политической сферах гораздо более эффективно, нежели фактические внешние условия. Более того, внешний мир входит в социум только тогда, когда получает соответствующее означивание. Восприятие государственной власти как «естественно» отчужденной от населения связано как со спецификой здравого смысла гипостазировать, овеществлять социальные понятия, так и с тем, что функционирование поля политики (прежде всего, при демократическом политическом режиме) возможно лишь при отказе (отчуждении) доверителя от участия в распределении

---

[44] Шереги Ф. Указ. соч. С. 126, 119.

[45] Практически единственным исключением является работа В. Е. Гулиева и А. В. Колесникова. См.: Гулиев В. Е., Колесников А. В. Отчужденное государство: проблемы политического и правового отчуждения в современной России. М., 1998.

государственной власти[46]. Это также связано с тем, что сегодня невозможно быть специалистом во всех областях знаний. Поэтому человек «массового общества» неизбежно вынужден полагаться на принятие решения «от его имени» специалистом. Парадокс ситуации постмодерна в том, что возможность самостоятельного принятия решения все уменьшается, так как научные знания (или уверенность в том, что это аподиктичные знания) в силу эпистемологического релятивизма теряют свой привилегированный статус. Отсюда проблема легитимности государственной власти еще более заостряется: сегодня интеллектуалы утратили свой привилегированный статус на освящение политических решений «законодательным разумом» (З. Бауман) науки.

Анализ механизма функционирования государства показывает, что население представлено в нем не более чем статистами на выборах (хотя когда порог явки объявляется 25% и даже 20 %, то даже протестное неучастие в выборах превращается в фикцию). Реальных же рычагов политического влияния на государственную власть практически не существует. Все это еще раз свидетельствует об актуальности исследования проблемы легитимности государства. При этом критериями легитимности государства являются не просто его психологическое признание населением, выражающееся, в том числе, в желании жить в нем или удовлетворенностью от действий государственной власти, но и так называемый трансцендентный критерий — фактическое обеспечение целостности (нормального функционирования) общества, т. е. выполнение государством его «генеральной» функции (Л. И. Спиридонов).

Таким образом, государство — это население, формирующее государственную власть и подчиняющееся ей. Пределы (суверенность) государственной власти ограничены конкретной территорией и правом. Современное государство олицетворяется институтом, совокупностью функций, а не лицом (личностью правителя).

1.3. (Пост)современное государство

---

[46] Бурдье П. Поле политики, поле социальных наук, поле журналистики // Социоанализ Пьера Бурдье. СПб., 2001. С. 117.

Изменения, происходящие в конце XX—начале XXI в. в мировоззрении, о которых речь шла во введении, не могут не сказаться на представлении о государстве, а тем самым не изменить его место и роль в социуме. Для традиционной, «классической» теории государства, сложившейся в XIX в., было свойственно представлять его как универсальный обезличенный институт (бюрократическую машину), беспристрастно организующую жизнь общества. По справедливому определению известного политолога А. И. Соловьева, «государство признавалось самым надежным инструментом интеграции (и даже конструирования) общества и реализации гражданских интересов, выносящим окончательные (в том числе и юридически) вердикты»[47]. ***Для «постсовременного» государства (государства постиндустриального, информационного общества), как представляется, свойственно снижение управляемости, рост социальных рисков, постепенная потеря суверенитета[48] и легитимности вследствие отчуждение населения от государственной власти, а также утрата государством сакральности и монополии на рациональность управления[49].*** Современное государство по свидетельству О. Хеффе утрачивает универсальный характер в области легитимации принудительных полномочий публичной власти. Ему на смену приходит «федеративная, субсидиарная, комплементарная мировая республика», основанная на «квалифицированной демократии»[50].

---

[47] Соловьев А. И. Трансъячеистые структуры как форма строения и источник саморазвития государства // Полис. 2006. № 6. С. 59—60.

[48] Об утрате суверенитета национальным государством в силу процесса глобализации, передачи части своих функций надгосударственным международно-правовым образованиям см.: Блинов А. С. Национальное государство в условиях глобализации: контуры построения политико-правовой модели формирующегося глобального порядка. М., 2003 ; Малахов В. С. Государство в условиях глобализации. М., 2007. О «наднациональном государстве» или «космополитическом правительстве» см.: Omae K. The Endof the Nation–State. N.Y., 1995.

[49] Утрата сакральности связана, прежде всего, с потерей наукой своего привилегированного эпистемологического статуса, размыванием критериев научности. Поэтому управление не может претендовать на то, чтобы основываться на особом, принципиально отличном от обыденного, знании. Ко всему прочему это связано с принципиальной амбивалентностью социального мира и результатов государственно-управленческого воздействия на общество.

[50] Hoeffe O. Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. Meunchen, 1999.

В результате описанных выше изменений в картине мира происходит трансформация образа государства (как на теоретическом уровне, так и обыденном, и на уровне коллективного бессознательного), а следовательно, и изменение самого содержания государства. Государство, отождествляемое с объективной структурой, начинает представляться в качестве феномена культуры, коммуникативного, дискурсивного образования. В этой связи А. И. Соловьевым утверждается «двойственная» природа государства, включающая организационную составляющую, представленную аппаратом управления и «коммуникативную его грань», которая выражается в «служебных контактах между государственными агентами и их внешними и внутренними контрагентами»[51]. Коммуникационная составляющая позволяет объяснить «скрытые», не представленные в организации «невидимые» смыслы, которыми руководствуется чиновник или политик, используя предоставленные ему формальные инструменты для воплощения собственных (иногда качественно отличающихся от нормативно установленных) версий целей и интересов государства. «Если организационная структура государства принципиально обезличена, то его коммуникативные связи — будучи завязаны на конкретных лиц с их мотивами, ресурсами и каналами передачи информации — предельно персонализированы и опредмечены. Если в основании организационных связей лежат нормативные представления о наиболее эффективном функционировании тех или иных звеньев данного института, то в основании коммуникации — контекстуальные показатели деятельности органов управления и конкретных чиновников. И если организация создает иерархию статусов и функций, то коммуникация — комбинацию отношений их реальных носителей. В этом смысле организационная структура есть социально «пустое» пространство, предписывающее абстрактному носителю функций тот или иной порядок действия, тогда как коммуникация — это *интерсубъективная реальность*, возникающая в результате действий людей, использующих доступные им ресурсы и каналы общения»[52].

Соглашаясь с таким подходом в принципе, отметим, что в нем отсутствует проработка механизма взаимообусловленности, со-

---

[51] Соловьев А. И. Указ. соч. С. 63.
[52] Там же. С. 66—67.

держание которого образует внутренний диалог, организационной и коммуникативной составляющих государства. Создается впечатление, что в описанной А. И. Соловьевым модели, призванной прояснить проблему сочетания общесоциальных и индивидуальных интересов чиновников, эти два момента существуют самостоятельно, не пересекаясь. Отсюда следует достаточно радикальный вывод: государство неспособно «обеспечить устойчивое совпадение индивидуальных и общесоциальных мотивов деятельности своих агентов». Лишь в ограниченных случаях «индивидуальный выбор чиновника совпадает с общественным содержанием норм и целей. Но и тогда подобное совпадение противостоит коммуникациям, отражающим распространенные партикулярные оценки государственных задач»[53]. Обращает внимание не только радикальность вывода известного политолога, но и отсутствие экспликации критериев «общесоциальности» задач, норм и действий, а также фактологический, эмпирический материал, подтверждающий вывод. В то же время нельзя не признать плодотворность идеи, чрезвычайно важной именно для юридического анализа государства, необходимости изучать не просто его обезличенную структуру (форму, механизм, функции), но соотносить ее с конкретной коммуникацией, наполняющей структуру конкретным «человеческим» содержанием. При этом последнее необходимо рассматривать контекстуально — в рамках конкретно исторической и социокультурной обстановки.

В качестве механизма взаимообусловленности структуры и индивида (актора) применительно к государству можно предложить *диалог, представляющий собой постоянную трансформацию единичного в общее и обратно, включая как фактические действия, так и ментальные представления.* Суть диалога в данном контексте состоит в необходимости принятия позиции Другого, неизбежно присутствующего в социальном мире, опосредованном знаками и их интерпретацией. Основной принцип гуманитарных наук у М. М. Бахтина — постоянное присутствие (в том числе, во внутреннем диалоге) Другого, с которым человек

[53] Там же. С. 64—65.

соотносит свои действия, мысли, самость[54], ориентируясь на его возможное понимание себя и предвосхищая его[55]. В то же время автор (действия, слова, мысли) должен принимать во внимание уже ранее совершенные действия, произнесенные слова, типизированные общественным сознанием концепты, составляющие содержание интердискурса. Тем самым складывается «двойная диалогичность» (или «тройная»): ориентация на конкретного Другого, безличностного Другого — социальный институт и внутреннюю диалогичность, позволяющую понять себя через призму Другого[56]. Политико-правовая реальность, таким образом, суть диалог между людьми, опосредованный политико-правовыми институтами, которые воспроизводятся в нем[57]. Воспроизводство институтов, в свою очередь, включает традицию и инновацию, изменяющую политико-правовую реальность.

В заключение необходимо заметить, что о (пост)современном государстве следует вести речь с большой осторожностью. Государство, по мнению известного отечественного политолога М. В. Ильина, сегодня является «сущностно оспоримым» понятием. Он пишет: «Если бы мы

---

[54] «У человека нет внутренней суверенной территории, он весь и всегда на границе; смотря внутрь себя, он смотрит в глаза другому или глазами другого». — Бахтин М. М. Эстетика словесного творчества. М., 1979. С. 312.

[55] Там же. С. 301, 305.

[56] «Слово — это драма, в которой участвуют три персонажа» (говорящий, слушающий, другие «наслоения» голосов в слове). — Бахтин М. М. Указ. соч. С. 301.

[57] П. Рикер замечает, что другой «расщепляется» на «другость межличностную и другость институциональную». Только «отношение к третьему, располагающееся на заднем плане отношения к «ты», обеспечивает основу для институционального опосредования, какого требует складываение релаьного субъекта права, иными словами — гражданина». В понятии «публичное пространство» выражаются прежде всего «условия множественности, возникшие в результате распространения межчеловеческих отношений на всех, кого встреча между «я» и «ты» оставляет вовне, на правах третьих». — Рикер П. Справедливое. М., 2005. С. 34—35, 38. Права и обязанности, по его мнению, возникают только в публичном пространстве, для которого характерно не отношение «я» — «ты», а отношение «я» — «любой другой». Юридическое пространство, таким образом, образуют отношения «я — любой относительно всех». — Рикер П. Торжество языка над насилием. Герменевтический подход к философии права // Вопросы философии. 1996. № 4. С. 30.

жили в мире, где действительность безошибочно разделена на аккуратные фрагменты, а каждый из таких фрагментов получил бы отчетливое имя с ясным смыслом, то анализ такой действительности не составил бы труда. Наука же тогда стала бы, вероятно, избыточной. Мы живем, однако, в совершенно другом мире. Действительность текуча и изменчива. Слова, которыми мы пытаемся обозначить ускользающие феномены, зыбки. Их смыслы темны и столь же изменчивы, как и сама действительность. <…> Результаты компаративных исследований позволяют предположить, что в современной мировой политике сосуществуют различные типы суверенных политических акторов, исполняющих роль государств в мировой политической системе. Речь идет о примерно двух сотнях членов мирового сообщества и о нескольких десятках претендентов на эту роль. Сравнительный анализ данных казусов показывает, что их нельзя соотнести друг с другом с помощью одного только понятия. Приходится использовать слово государство “с прилагательными”: социальное, облегченное, федеративное, консоциативное, корпоративное и т. п. Этим дело не ограничивается. Выделяются куда более специфичные виды государственности: государства—движения, государства—партии, империи, квазиимперии и прочие системы авторитарного господства. Наконец, нельзя пройти мимо политических структур, чьи претензии на государственность весьма условны и частичны. Для обозначения их разновидностей используются и понятие квазигосударства, и претендующие на контекстную терминологизацию выражения дефектные, неполные, распавшиеся государства»[58].

Глава 2. ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

2.1. Понятие и классификация функций государства

Функции государства — это его объективация, внешнее проявление в конкретных действиях. Именно по функциям можно

[58] Ильин М. В. Суверенитет: развитие понятийной категории // Суверенитет. Трансформация понятий и практик : монография / под ред. М. В. Ильина, И. В. Кудряшовой. М., 2008. С. 14, 15—16.

судить о сущности государства, о его месте в обществе, о его предназначении. Но функции — это не только основные направления деятельности государства, но и границы, пределы его деятельности.

В юридической науке под функциями государства понимают задачи государства, основные направления и методы его деятельности. Задачи государства выражают, конкретизируют социальное назначение государства. Реализуются эти задачи в основных направлениях деятельности государства, в пределах его вмешательства в жизнь общества. Для выполнения стоящих перед государством задач необходимы конкретные методы, приемы деятельности. Другими словами, для того чтобы дать ответ на вопрос, что такое функции государства, необходимо ответить на более конкретные вопросы: что, где и как должно делать государство, что, где и как оно фактически делает (т. е. функционирует). Что должно и делает государство — это его задачи; где оно действует, т. е. в каких сферах, до каких пределов — это его основные направления деятельности; как оно действует — это используемые приемы, методы деятельности.

Функции государства закреплены в правовых принципах и в законодательстве. Реализуются функции государства в деятельности конкретных государственных органов и государственных служащих и закрепляются в их статусе — конкретных правах и обязанностях данного органа или служащего, а также в юридических формах: правотворчестве и правоприменении. Поэтому к вопросам «Что?», «Где?» и «Как?» следует добавить вопрос, кто реализует функции государства, чтобы выяснить их конкретное содержание.

Необходимо иметь в виду, что функции государства исторически изменчивы; у различных государств одной исторической эпохи функции также отличаются. Однако, несмотря на неодинаковость, изменчивость функций различных государств, у них есть и нечто общее, свойственное любому государству. Представители классового подхода считают, что таким общим у любого государства является эксплуатация господствующим классом остальной части населения. Поэтому, по их мнению, все (или большинство) функции государства являются классовыми, обеспечивающими классовое господства. Более реалистичной представляется интеграционная точка зрения, согласно которой большинство функций государства выполняют роль интеграции, обеспечения

целостности общества посредством выполнения некоторых (исторически изменчивых) общих дел. Классовые функции, несомненно, существуют, особенно в ранних государствах — «восточных деспотиях», рабовладельческих и раннефеодальных. Но они подчинены «генеральной» функции, выступающей целью любого государства. Действительно, ведь перед тем, как эксплуатировать раба, его необходимо накормить, а также защитить границы государства. С другой стороны, в минуты серьезных испытаний — военная угроза, экологическое бедствие или эпидемия, как показывает история, классовые противоречия отступают на второй план, подчиняются национальным, расовым или религиозным интересам (может быть в этом одна из причин того, что социалистическая революция в мировом масштабе все никак не осуществляется).

Функции государства интегрируются в цель государства. Вообще говорить о цели государства (общества) весьма проблематично, так как цель всегда впереди, она — идеальное предвосхищение будущего, а деятельность государств неизменно реальна, цель — изначально желаемое, а деятельность государства — действительное. Поэтому в государстве желают видеть одно, тогда как на самом деле оно представляет собой другое, весьма отличное от идеала. Из этих рассуждений становится понятным, почему декларируемые цели государства чаще всего утопичны.

К таким утопичным целям относится «общее благо». Утопичность этой цели прежде всего в том, что совершенно непонятно: что же такое благо? Это аналог счастья, про которое никто не вспоминает, когда оно есть, и о коем задумывается лишь тогда, когда его нет. Возможно ли общее благо? Возможно ли благо всех и для всех? Очевидно, что всегда найдется неудовлетворенный существующим положением вещей индивид. Одновременно и государство — не Бог, оно никогда и не сможет обеспечить достижение эфемерного, психологического по своей природе феномена — общего блага.

Утопичной представляется и другая цель, часто приписываемая государству, — выражать общую волю народа либо волю какого-то класса. Возможна ли общая воля? Если и возможна, то в отношении очень узкого, ограниченного круга вопросов (например, прекратить или не допустить войну). В государстве (обществе) воли отдельных групп (классов) сталкиваются, по-

этому выразить то, чего практически нет, невозможно. Выражать же волю одного класса, значит, вести к разрушению государства. Государство — это медиатор, арбитр сталкивающихся воль, устанавливающий порядок, т. е. однообразные правила поведения, не противоречащие сложившимся обычаям и традициям. «Для жизни каждому необходима уверенность в некотором правильном порядке явлений, — писал Л. А. Тихомиров, — с которым можно было бы сообразоваться в своих поступках и расчетах. Как бы ни был какой-нибудь порядок несовершенен или даже возмутительно несправедлив и жесток, — к нему все-таки возможно приспособиться, если известно, по крайней мере, заранее: что те или иные нелепости возведены в систему и существуют твердо»[59].

Этот вопрос имеет и моральную сторону. Кто может взять на себя ответственность определить за всех остальных, что является их общим благом? Это либо Бог, либо безответственный политик, диктатор, тиран. Истории, к сожалению, известны вторые. Все предпринимавшиеся до сих пор попытки построить рай на земле оборачивались адом. Поэтому В. С. Соловьев, крупнейший русский философ, в первый (либеральный) период своего творчества утверждал, что задача государства не в создании рая, а в недопущение ада на Земле.

Цель — это такое предвосхищаемое желаемое состояние, которое должно быть достижимым. Иными словами, цель должна быть реальной; в этом ее отличие от утопии. Что можно считать такой реальной целью государства? Представляется, что целью государства, как и любой системы, является поддержание (обеспечение) нормального функционирования этой системы. Исходя из социальной обусловленности государства таковой следует считать поддержание нормального функционирования общества. Это весьма абстрактное определение наполняется конкретным содержанием: речь должна идти не о государстве и обществе вообще, а о конкретно-историческом государстве и обществе. В каждый определенный исторический период формируется представление (обусловленное объективными и субъективными факторами) о нормальном состоянии, функционировании общества: это определенный уровень народонаселения экономики, культу-

[59] Тихомиров Л. А. Указ. соч. С. 18.

ры. Именно государство призвано способствовать достижению такого уровня общества.

Конкретно-историческая цель государства конкретизируется в его задачах, направлениях и методах деятельности, а те, в свою очередь, — в компетенции государственных органов и государственных служащих.

Рассмотрим более подробно конкретные функции современного государства. Для этого необходимо предпринять классификацию, группировку функций. Представляется целесообразным разделить функции государства на внешние и внутренние. Внешние функции раскрывают интересы государства в межгосударственных отношениях, в международном общении; внутренние функции характеризуют задачи государства внутри страны.

Внешние функции современного государства можно подразделить на внешнеполитические (включая властные), внешнеэкономические и внешнекультурные, а также функции поддержания мирового правопорядка и решения глобальных проблем.

Внешнеполитические функции реализуются посредством участия государства в международных политических организациях, и прежде всего в Организации Объединенных Наций (ООН), учрежденной 24 октября 1945 года для «избавления грядущих поколений от бедствий войны» (Устав ООН). Заключение международных договоров — одна из форм реализации внешнеполитических функций. К внешнеполитическим функциям следует отнести также оборону страны.

Внешнеэкономические функции государства обеспечивают его интеграцию в мировую экономику, его участие в международном разделении труда и торговле. Это достигается участием государства в международных экономических организациях, в том числе заключением прямых экономических договоров. Так, Западная Европа интегрирована в Европейский Союз; Россия сегодня сотрудничает с такими специализированными экономическими учреждениями ООН, как Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и др.

Аналогичным образом осуществляется и внешнекультурная функция: Россия — активный член специализированной организации при ООН по вопросам просвещения, науки и культуры (ЮНЕСКО). Эта функция реализуется не только на государственном уровне, но и под эгидой общественных организаций культуры, искусства, спорта, туризма и т. п.

Современные государства не могут сегодня не сотрудничать в решении глобальных проблем современности: экологической, сырьевой, энергетической, демографической и др.

Поддержание мирового правопорядка заключается не только в международном сотрудничестве по обеспечению прав человека (что относится к внешнеполитической функции), но и в сотрудничестве государств в борьбе с преступностью. Важную роль в координации действий государств, их правоохранительных органов играет международная организация уголовной полиции (Интерпол), образованная в 1923 году.

Основные направления внешней политики Российского государства определяет Президент, который как глава нашего государства представляет Российскую Федерацию в международных отношениях, ведет переговоры и подписывает международные договоры (которые затем подлежат ратификации Федеральным Собранием — парламентом Российской Федерации). Важная роль в осуществлении внешних функций принадлежит Правительству Российской Федерации, и прежде всего Министерству иностранных дел.

Внутренние функции современного государства можно классифицировать по разным основаниям. С точки зрения теории и конституционного принципа разделения властей внутренние функции подразделяют на законодательные (законотворческие), исполнительные (управленческие) и судебные. Создание действительной системы законодательства возложено на законотворческие органы. В нашей стране таковыми являются Федеральное Собрание состоящее из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы, а также законодательные органы субъектов Российской Федерации. Исполнительные функции представляют собой управление страной, т. е. принятие ежедневных оперативных решений. Называют управленческие функции исполнительными потому, что они определяются принципиальными, стратегическими положениями, закрепленными в законодательстве. В соответствии со ст. 110 Конституции Российской Федерации исполнительные функции в нашей стране осуществляет Правительство Российской Федерации. Правосудие в современном государстве, состоящее в разрешении гражданских, уголовных и административных дел и политических конфликтов (с точки зрения соответствия Конституции юридических актов), осуществляется только судом.

Другую классификацию внутренних функций государства можно провести в соответствии со сферами общества. В этом случае можно выделить политические функции, экономические, социальные, культурные, экологические и функцию охраны правопорядка.

Хотя все функции государства в определенной мере можно считать политическими, тем не менее среди них выделяются функции закрепления и обеспечения народовластия, правового статуса человека и гражданина, государственного устройства. Это и есть собственно политические функции государства, закрепленные в Конституции. Функция народовластия означает признание и обеспечение суверенитета (власти) народа. Власть народа может осуществляться как непосредственно — через референдум, так и через народных представителей — через представительные органы (парламент, органы местного самоуправления). Одна из важнейших задач государства — закрепить в законодательстве и гарантировать правовой статус человека и гражданина. Государственное устройство выражает основные принципы государства, компетенцию государственных органов и государственных служащих, их отношений между собой.

Экономическая функция современного государства сводится к выработке экономической стратегии, управлению предприятиями и организациями, составляющими государственный сектор экономики, установлению правовых основ рынка, формированию государственного бюджета, установлению таможенных пошлин, государственного заказа и т. п.

Основное назначение социальной функции состоит в гарантировании всем членам общества определенного уровня благополучия, в недопущении чрезмерной социальной дифференциации (разрыва между наиболее обеспеченными слоями и наименее обеспеченными), в равном доступе всех членов общества к некоторым социальным благам и услугам. Главным средством социальной политики государства сегодня является налоговая политика. В результате осуществляется перераспределение национального дохода в пользу малообеспеченных граждан, проведение различных социальных программ: пенсии и пособия по старости, инвалидам, безработным, бесплатное здравоохранение, среднее образование и т. п.

Обеспечивая финансовую, материальную, организационную и другую поддержку образовательным, воспитательным, научным

учреждениям, учреждениям культуры, государство тем самым реализует культурную функцию.

Особо актуальной сегодня является экологическая функция государства, призванная обеспечить экологическую безопасность населения.

Правоохранительная функция современного государства состоит, прежде всего, в определении и законодательном закреплении объекта правоохранительной деятельности, в учреждении системы правоохранительных органов, определении их компетенции и методов деятельности. Объектом, т. е. тем, на что направлена правоохранительная деятельность, выступает правопорядок. Сама правоохранительная деятельность складывается из наблюдения за правопорядком, выявления, пресечения и расследования правонарушений, их предупреждения. Тем самым обеспечивается функция правосудия. К правоохранительным функциям относятся также в нашей стране разрешение некоторых дел по существу (т. е. вынесение решения), например по многим делам об административных правонарушениях, и, кроме того, — исполнение большинства окончательных решений, в том числе решений судов (например, исполнение наказаний, связанных с лишением свободы). Длительное время в юридической науке нашей страны считалось, что правосудие — составная часть функции правоохраны. Действительно, суд, отправляя правосудие, т. е. разрешая конкретные споры (дела) по существу (вынося по ним решения, часто — окончательные), обеспечивает правосудие. Однако с точки зрения теории разделения властей правосудие — самостоятельная функция. Охрану правопорядка, обеспечивая правосудие, выполняют органы, которые по своему статусу (за исключением прокуратуры) входят в Правительство Российской Федерации и являются исполнительными органами. С учетом такого двойственного положения этих органов (по функциям они примыкают к судебной власти, так как обеспечивают ее, а по структуре — к исполнительной) оправданным выглядит точка зрения некоторых ученых отнести эти органы к самостоятельной, промежуточной ветви власти — правоохранительной.

2.2. Содержание функций государства

Описание функций государства не дает ответа на вопрос: почему именно такие функции сегодня у конкретного государства,

почему они отличаются у различных современных государств, каковы их границы (насколько оправданно вмешательство государства в ту или иную сферу общества)?

Конкретное содержание функций государства зависит от исторического типа государства, от политического режима и господствующей идеологии (системы основных ценностей, определяющих политику). Очевидно, что функции государства, существовавшего в античности, средние века или Новое время, существенно отличаются от функций современного государства. Функции современных государств тоталитарного или авторитарного типа (с точки зрения политического режима) иные, по сравнению с функциями демократических государств. Но и в государствах, именуемых демократическими, конкретное содержание функций (прежде всего, социальной и экономической) также отличается. Содержание функций зависит от господствующей и воплощаемой в политике идеологии.

Со времен возникновения теории государства (и даже в более ранние периоды) в научном сообществе преобладают три основных направления политической мысли: либерализм, консерватизм и коллективизм.

Либерализм как социально-философское учение возник в эпоху Просвещения. Несколько позднее он получил комплексную разработку в идеях знаменитого экономиста А. Смита. В основе общества, с его точки зрения, лежит всеобщий процесс обмена как неизбежное следствие специализации труда и, соответственно, социальных статусов. Свободные индивиды (а без свободы невозможен обмен) вступают в равноправные договорные отношения со всеми остальными индивидами, удовлетворяя свои естественные потребности. Политическая деятельность, если исходить из этих представлений, — это тоже обмен: часть естественных прав обменивается на порядок, устанавливаемый государством, голоса избирателей обмениваются на проводимый политический курс и т. д. Отсюда вытекает идея о том, что государство есть неизбежное, необходимое зло. Основной пафос либералов как раз направлен на то, чтобы ограничить государство (до разумных пределов, так как оно хотя и зло, но зло необходимое), этого Левиафана, «чудища обло, озорно, огромно, стозевно и лаяй». Поэтому государство должно выполнять минимум функций, которые не в состоянии выполнить индивиды: установить «общие правила игры» на рынке; обеспечить внешнюю безопасность

страны; обеспечить безопасность каждого гражданина посредством отправления правосудия; наконец, выполнять те общие дела, которые не под силу частным лицам (устройство инженерных коммуникаций, народного просвещения и т. п.). Вмешательство государства сверх этого установленного предела может не только обернуться снижением стимулов к труду, сказаться на результатах экономической деятельности, но также (и это неизбежно, как показал А. Ф. фон Хайек) привести к ограничению свободы и возобладанию тоталитаризма. Все попытки широкомасштабного (в пределах всего общества) планирования экономики, даже из самых лучших побуждений, — пагубная самонадеянность. Государство не должно вмешиваться в самоорганизующиеся, естественно складывающиеся процессы, не должно нарушать сложившийся порядок.

В этом либерализм близко смыкается с *консерватизмом* (в западной его разновидности), который также утверждает незыблемость частной собственности, вековых обычаев и традиций. Но если либералы выводят государство из индивида, из его свободы (признавая индивида существом рациональным), то представители консервативной мысли — из общего, общинного, соборного начала. Первичен не индивид, а сообщество, государство, дух народа, его культура. Поэтому свобода, скажем, для Э. Берка — не вседозволенность, лишь ограниченная в силу печальной необходимости свободой других индивидов, а требование поступать согласно сложившимся вековым традициям. Само же государство — не зло, а благо, непреходящая ценность, первичная по отношению к индивидуальному. Если в сфере экономики консерваторы (западные) практически ничем не отличаются от либералов (поэтому их иногда смешивают, относя к консерваторам А. Ф. фон Хайека, или называют либералами-консерваторами), так как считают необходимым всемерно развивать самоорганизующиеся рыночные механизмы (точнее, не мешать им саморазвиваться), то в сфере собственно политики они с либералами расходятся. Консерваторы выступают за сильную политическую власть. Самоорганизующаяся экономика дополняется другим цементирующим общество фактором — сильной государственной властью.

Коллективизм представляет собой соединение рационализма (механицизма, нигилистического позитивизма, отрицающего моральные и метафизические основы науки) с социалистической

уравнительной идеологией. Благая цель — всеобщее счастье, равенство — мыслилась достижимой через ликвидацию частной собственности, диктатуру пролетариата, равное распределение национального дохода. Однако средства достижения этой цели явно негодны. История показала утопичность попыток применения данных идей на практике. Современные последователи коллективизма (в основном это социал-демократы) ратуют главным образом за более «справедливое» распределение национального дохода, т. е. его перераспределение за счет богатых в пользу неимущих посредством прогрессивного налога.

К коллективистам, в принципе, можно отнести и сторонников теории «государства всеобщего благоденствия», утверждающих необходимость активного вмешательства государства в экономику посредством регулирования политики цен, налогов, инвестиций, экспорта, импорта, государственных заказов, а также необходимость полной занятости населения. Действительно, рецепты Д. Кейнса (который сам был либералом) помогли выйти из экономической депрессии 1929—1932 гг. С этого периода политика государств колеблется между крайними точками монетаризма и социализма. Когда у власти правительства социалистов (в Швеции, некоторое время во Франции и Англии, сегодня в Испании), то проводится курс более «уравнительного» распределения (без посягательства, однако, на основы рыночной экономики). Под знаменем идей неолиберализма (неоконсерватизма) проходят 80-е—90-е годы XX в., главными выразителями которых были М. Тэтчер к Р. Рейган. Сегодня общепризнана несостоятельность государственного планирования и социальной инженерии. Однако это не отрицает необходимости сильной власти государства. Напротив, новый вызов истории может потребовать радикального изменения организации общества. Экологический кризис, перенаселение, угроза ядерной катастрофы и другие глобальные проблемы ставят на повестку дня вопрос о межгосударственной организации человечества.

2.3. Функции (пост)современного государства

Возникновение, точнее — осознание, глобальных проблем современности вынуждает пересмотреть классическую концепцию функций государства, основанную на классической теории демократии как власти народа, для народа и осуществляемую народом

(А. Линкольн). Глобальные проблемы — это такие, которые требуют специальных знаний, отсутствующих у большинства населения. В связи с ростом знаний, сопровождающимся все большей его дифференциацией, происходит рост некомпетентности большинства. Можно ли доверять «некомпетентному» населению, не обладающему специальными познаниями во многих сложных вопросах жизни, доверять решение таких проблем, которые могут иметь необратимые последствия для всего человечества в связи с глобализацией, сделавшей зависимыми (заложниками, в определенной степени) все народы и государства? Уже в начале XX в. многие мыслители — от Г. Моски до М. Вебера, Й. Шумпетера и Ч. Р. Милса отвечали на него отрицательно — формированием элитарных теорий демократии (или, в терминологии Р. Даля, полиархии). Власть должна принадлежать элите — специалистам, которые знают ответы на все (потенциально) вопросы. При этом элита должна быть под контролем населения. Механизмы контроля и ответственности элиты, следует заметить, так и не разработаны до сих пор. Но, как минимум, предполагается, что элита должна действовать в интересах населения.

Однако во второй половине XX в. оказалось, что претензии научного разума решить все проблемы человечества необоснованны. Утрата наукой своего привилегированного эпистемологического статуса привела к осознанию невозможности рационально управлять обществом на основе классических методов. В конце XX в. резко усиливается недовольство населения государственным управлением, что квалифицируется как «провал» государства всеобщего благоденствия. В связи с этим оказались поколеблены претензии классической теории управления и юридической науки (которая в социологической версии основывается на положениях научного менеджмента) стать «инженерией общества»[60]. Осознание изменчивости, стохастичности, непредсказуемости социального мира, его многомерности и взаимодополнительности привело к разочарованию в рекомендациях классической теории управления. В частности, Н. Луман аргументирует это тем, что независимо от рациональной мотивации действий их

---

[60] Задачу социального контроля, обеспечивающего разумное («инженерное») преобразование общества, ставил перед юриспруденцией Р. Паунд. — Pound R. Social Control through Law. New Haven, 1942.

функциональность внутри определенной социальной системы может оказаться иррациональной. И наоборот, иррациональные действия, например, в условиях незнаний или даже аморального поведения могут выполнять в этой системе рациональные функции[61]. Как бы высоко не оценивали люди свою научно-теоретическую осведомленность, писал Л. И. Спиридонов, они до сих пор пользуются по существу одним методом, который получил название «метода проб и ошибок»[62]. При этом, как остроумно замечали Ю. Д. Блувштейн и А. В. Добрынин, «число ошибок очень близко к числу проб, что свидетельствует о крайней ненадежности этого метода»[63]. О том, насколько может быть пагубной самонадеянность научного управления обществом, блестяще писал Ф. А. фон Хайек[64].

Это имеет самое прямое отношение применительно к теории управления. Последняя (в ее «классической» версии) опирается на методологию структурно-функционального подхода. Суть его, несколько упрощая, состоит в том, что первичны задачи-функции, которые однозначно (в связи с их рациональным осмыслением) определяют структуру. Например, определяются функции-задачи, возникшие на определенном этапе перед государством, и под них подстраивается (учреждается) соответствующий государственный орган, призванный их решать. Однако оказалось, что у любого государственного органа существуют как явные функции, так и латентные, что явные функции всегда содержат в себе элементы дисфункций и что просчитать эффективность выполнения какой-либо функции-задачи практически невозможно. Последнее обстоятельство представляется наиболее важным. Дело в том, что эффективность деятельности любого государственного органа до сих пор определяется отношением цели и результата. Однако конечный результат в силу принципи-

---

[61] Luhmann N. Zweckbegriff und Systemrationalitaet. Frankfurt am Main, 1973. S. 14.

[62] Спиридонов Л. И. Социология уголовного права. М., 1986. С. 84.

[63] Блувштейн Ю. Д., Добрынин А. В. Основания криминологии. Опыт логико-философского исследования. Минск, 1990. С. 28. В связи с этим известные криминологи заявляют, что до сих пор наилучшим методом краткосрочного прогноза в криминологии является экстраполяция. — Там же. С. 33.

[64] См.: Хайек Ф. А. фон. Контрреволюция науки. Этюды о злоупотреблениях разумом. М., 2003 ; Его же. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. М., 1992.

альной амбивалентности любого социального явления не может быть однозначно эксплицирован. Так, рост народонаселения — очевидное, казалось бы, благо. Однако прямая корреляция между ростом населения и ростом преступности, ухудшением экологии уже указывает на неоднозначность этого блага. С другой стороны, на конечный результат, который формулирует политика (в том числе законодатель) влияют в той или иной степени все социальные (и не только социальные, но и природные) факторы. Поэтому однозначно просчитать, в какой степени на изменение преступности, например, влияет принятие нового уголовного кодекса, а не изменения в экономической, социальной, политической или демографической ситуации, невозможно.

В этой связи симптоматично заявление апологета мирового либерализма Ф. Фукуямы о том, что «не существует оптимальной формы организации как в частном секторе, так и в общественном <…> не существует универсально удовлетворительных правил создания организационных структур, а стало быть, государственно-общественное администрирование — это скорее искусство, нежели наука. Большинство удачных решений проблем общественного администрирования, несмотря на наличие некоторых общих черт в структурах формальных отношений, не могут рассматриваться как несомненно “наилучшие практики”, поскольку должны включать в себя огромное количество специфически контекстуальных данных»[65].

Отмеченные кризисные явления совпали с изменениями, происходящими в системе государственного управления в западных странах. Они были вызваны скорее эмпирическими, а не концептуальными проблемами, прежде всего неудовлетворенностью существующей системой управления. Так, администрация США в 1993 году самокритично признала, что никогда еще вера в федеральное правительство не была столь шаткой. Средний американец считает, что мы тратим впустую 48 центов каждого доллара, уплаченного в налогах. Пять из шести считают необходимым «фундаментальные перемены» в Вашингтоне. Только 20 % американцев доверяют федеральному правительству в большинстве случаев — по сравнению с 76 % 30 лет назад. Главной проблемой при том является не дефицит и рост национального долга, а

[65] Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XX1 веке. М., 2006. С. 81—82.

огромные пустые траты (так, министерству обороны принадлежат ненужные источники стоимостью 40 млрд долларов)[66]. В общем и целом в большинстве развитых стран ощущается снижение доверия населения к государственной власти, критическое отношение к затратному характеру государственного управления. В связи с этим произошли важные изменения в системе государственного управления, которые могут быть квалифицированы как отказ от жесткого администрирования в пользу гибкого менеджмента. При этом авторы реформ исходят из того, что между публичным и частным секторами общества нет принципиальной разницы, поэтому методы управления крупными фирмами могут быть использованы в сфере государственного управления. Среди таких методов выделяются: децентрализация (делегирование полномочий и ответственности на нижний уровень управления, непосредственно связанный с управлением); деконцентрация (создание множества независимых агентств и снижение иерархичности системы управления); изменение критериев оценки эффективности управления (за результат, определяемый удовлетворением «потребителей» управленческих «услуг» — населением); разбюрокрачивание системы управления в сторону формирования полуавтономных агентств; конкурентность системы управления (отказ от долговременных контрактов в пользу кратковременных)[67]. В работе «Пересмотр государственного управления» Д. Осборн (советник бывшего вице-президента США А. Гора) и Т. Геблер выдвигают 10 принципов обновленной системы государственного управления: 1) расширять конкуренцию между поставщиками управленческих услуг; 2) расширять права граждан в деле контроля за деятельностью правительственных учреждений; 3) оценивать работу государственных учреждений не по затратам, а по результату их деятельности; 4) руководствоваться целями, а не законами и правилами; 5) сделать клиентов свободными потребителями, предоставляя им выбор поставщика услуг; 6) предупреждать возникновение проблем; 7) зарабатывать больше, чем тратить; 8) децентрализовать управление; 9) отдавать

---

[66] Кэттл Д. Ф. Реорганизация государственного управления. Анализ деятельности федерального правительства // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Д. Шафрица, А. Хайда. М., 2003. С. 723.

[67] См.: Государственное управление и политика / под ред. Л. В. Сморгунова. СПб., 2002. С. 23—33.

предпочтение рыночным механизмам перед бюрократическими; 10) сосредоточиться не на оказании услуг, а на стимулировании решения возникающих в обществе проблем[68].

Однако перенесение принципов менеджмента в государственное управление не принесло желаемого результата. Как отмечает Л. В. Сморгунов, недостатки «нового государственного менеджмента» состоят в следующем: «во-первых, принцип “клиент всегда прав” не является очевидным при решении вопросов, касающихся публичной сферы и публичных услуг. Здесь все же важны коллективные обсуждения и принятие обоснованных решений на основе не рыночных критериев, а гражданских добродетелей. Во-вторых, принцип экономической эффективности может вступать в противоречие с другими принципами, более значимыми для публичной жизни, например принципом справедливости. Хотя в теории общественного выбора есть доказательство возможности сочетания эффективности и справедливости, оно ограничено предпосылками рациональности и индивидуализма, что близко к клиентскому подходу. Доказано, что публичные блага обладают качествами неисключаемости и неконкурентности. Клиентский подход к их потреблению вызывает ряд проблем чисто экономического характера («проблема безбилетника», например). Оценка ценности публичного блага клиентом для самого себя порождает эффективность только при отсутствии конфликтов, а при их наличии требует эффективных институтов, основанных на взаимных выгодах. А здесь уже требуется не клиентский, а гражданский подход. В-третьих, в новом государственном менеджменте подрывалась сама публичная ценность публичных услуг»[69]. Как реакция на эти проблемы возникает новый подход к содержанию государства — сетевой, при котором главной функцией государств становится координация субъектов политической системы по формированию и реализации политического курса[70]. Следует заметить, что близкую точку зрения выдвинул в 60-е гг. XX в. Ю. Хабермас в концепции публичной общественности, а затем уточнил в 80-е гг. в коммуникативной теории политики. В определенном смысле делиберативная теория демократии возвращает

---

[68] Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading (Mass.), 1992.

[69] Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб., 2012. С. 80—81.

[70] Там же. С. 65—85.

ответственность населения за принимаемые решения, предоставляя возможность с помощью процедур электронного правления участвовать в обсуждении любых политических вопросов.

В то же время во второй половине XX в. изменяются методы государственного властвования: прямое насилие заменяется «мягким» информационно-идеологическим, знаково-символическим влиянием[71], когда власть действует с помощью «символического насилия»[72]. При этом меняется характер и содержание идеологии: «“идеология” вытесняется “имиджелогией”» и, что немаловажно, меняется не только круг субъектов, вовлеченных в процесс производства символических форм, но и характер “потребления” последних»[73]. «Процесс коммерциализации политики в совокупности с динамичным развитием информационных технологий способствовал превращению идеологической работы в своеобразную сферу бизнеса, что, в свою очередь, привело к доминированию политтехнологов, так как политические технологии, обладающие высоким манипулятивным потенциалом, заняли ведущее место в иерархии факторов электорального успеха. Одним из важнейших последствий этой тенденции стало разрушение “традиционных” идеологий и возникновение идеологий нового типа. Которые можно определить как манипулятивные»[74].

Используя новые коммуникативные технологии власть проникает во все сферы жизнедеятельности человека. «Действительно, преобразования в социально-политической сфере, — полагает М. Н. Грачев, — происходящие под воздействием новых комму-

---

[71] С помощью «мягкой силы» западные государства, прежде всего США, обеспечивают «мягкую гегемонию» на международной арене, создавая привлекательный образ западных ценностей общества изобилия (или потребления). — См. подробнее: Русакова О. Ф. Концепты, категории и понятия политической коммуникативистики // Политическая коммуникативистика: теория, методология и практика / под ред. Л. Н. Тимофеевой. М., 2012. С. 92—102.

[72] О символическом насилии см.: Бурдье П. Социология политики. М., 1993. С. 54. и след.

[73] Малинова О. Ю. Введение // Идейно-символическое пространство постсоветской России : динамика, институциональная среда, акторы / под. ред. О. Ю. Малиновой. М., 2011. С. 13.

[74] Аль-Дайни М. А. Политические идеологии в контексте трансформации: особенности производства партийных идеологий в современной России // Идейно-символическое пространство постсоветской России : динамика, институциональная среда, акторы / под ред. О. Ю. Малиновой. — М., 2011. С 33—47.

никационных технологий, носят весьма противоречивый характер. С одной стороны, они способствуют расширению “видимости”, открытости осуществления власти, с другой — создают потенциальную возможность достаточно узкого круга лиц, ставящих перед собой задачу направленного воздействия на массовое сознание или, если угодно, манипулирования им в политических целях. В последнем случае “видимость” власти может трансформироваться в “видимость демократии”»[75]. Тем самым электронная демократия может обернуться «электронным паноптикумом».

Одним из важнейших направлений деятельности государственной власти становится конструирование политической идентичности. Именно такое конструирование привело к формированию «новых» государств в XX в., освободившихся от колониальной зависимости, и наций[76]. Сегодня это серьезнейшая проблема, порожденная мультикультурностью современных сообществ. «В условиях современной глобализации, — пишет В. В. Лапкин, — роста людской мобильности и бурного развития сетевых коммуникаций, кардинально преобразующих представления человека о своем месте в мире, именно доминирующая прежде национальная (или национально-государственная) составляющая в системе идентификационных ориентиров индивида оказывается подверженной наиболее серьезному разлагающему воздействию, ведущему к частичной утрате ею былого нормативного значения. Образ “классического” национально-территориального государства размывается, теряя свою привлекательность в качестве объекта идентификации. Национальные ценности девальвируются, что способствует резкому усилению значимости (а в определенном смысле — возрождению) этнической, религиозно-конфессиональной, цивилизационной и других, прежде “вторичных”, дополнительных идеалтипических идентификационных моделей. В рамках целостной самоидентификации индивида усиливается роль как более локальных, так и, напротив, сетевых социальных идентификаций, делокализованных вплоть до глобальности, тогда как значение страны происхожде-

---

[75] Грачев М. Н. Электронная демократия или конец демократии? // Власть и политика: институциональные вызовы XXI века. Политическая наука: ежегодник 2012 / гл. ред. А. И. Соловьев. М., 2012. С. 206.

[76] См. об этом: Гирц К. Интерпретация культур . М., 2004. С. 381—397.

ния снижается»[77]. Куда приведет трансформация государства — нации в связи с изменениями политической идентичности, предсказать невозможно. Но очевидно, что сегодня политика — это прежде всего борьба между группами за идентичность, в том числе властной иерархии[78].

Итак, функции государства — это его задачи, границы и основные направления деятельности, традиционно подразделяемые на внутренние и внешние. В функциях государства (совокупности его задач) выражается его основное предназначение, его цель. При этом провозглашаемая во всевозможных декларациях цель не всегда соответствует фактическим действиям государства.

Глава 3. ФОРМА ГОСУДАРСТВА

Форму чего-либо чаще всего определяют как внешнее выражение содержания объекта. Если функции объекта выражают его «динамически», то форма — «статически», в плане структуры, взаимосвязи составляющих его элементов. Государство составляют публичная власть, население и территория. Связи между этими элементами и определяют форму государства: форму правления, форму территориального устройства и политический режим.

«Государственная форма, — утверждал И. А. Ильин, — есть не отвлеченное понятие, и не политическая схема, безразличные к жизни народов, а строй жизни и живая организация народа[79]». Соглашаясь с этим высказыванием, трудно присоединиться к выводу, который делает затем знаменитый мыслитель: «Каждый народ и каждая страна есть живая индивидуальность со своими особыми данными, со своей неповторимой историей, душой и природой. Каждому народу причитается поэтому своя, особая, индивидуальная государственная форма и конституция, соответствующая ему и только ему. Нет одинаковых народов, и не долж-

---

[77] Лапкин В. В Политические изменения в глобальном мире и динамика идентичности: М., 2012. Т. 2 : Идентичность и социально-политические изменения в XX1 веке / отв. ред. И. С. Семененко. С. 21—22.

[78] В этой связи симптоматично название недавно вышедшей монографии «Борьба за идентичность и новые институты коммуникаций» под ред. П. В. Панова, К. А. Сулимова, Л. А. Фалеевой (М., 2012.).

[79] Ильин И. А. Наши задачи. М., 1992. Т. 1. С. 46.

но быть одинаковых форм и конституций[80]». Думается, что у всех народов, организованных в государство, больше общего, чем индивидуального, особенного. И это общее позволяет говорить о форме государства и вообще о ее типичных чертах, присущих различным народам. При этом определить, почему то или иное государство (народ) имеет ту или иную форму внутренней организации, сегодня вряд ли возможно: история показывает, что на определенных этапах развития человечества у большинства народов преобладает одна форма (например, в средние века — монархия); с другой стороны, у некоторых народов форма государства меняется за незначительный промежуток времени.

Рассмотрим подробнее три элемента, образующих форму государства.

3.1. Форма правления

Форма правления — это организация верховной государственной власти: способ ее формирования и организация системы сдержек и противовесов между высшими органами государственной власти. Традиционно считается, что организация государственной власти зависит от порядка ее формирования: если верховная власть «выводится» от Бога и передается по наследству — это монархия, если верховная власть формируется выборами — это республика; и, соответственно, сосредоточена власть в руках одного лица (монархия) или всех (республика). Система сдержек и противовесов между высшими органами государственной власти определяет виды монархий и республик.

Такое чисто формальное разграничение форм правления подверглось резкой критике И. А Ильина. На богатом историческом материале он показал, что единоличная власть монарха не всегда имела место, а бывали случаи одновременного правления в одной стране двух монархов (династия Меровингов V и VI вв.; ахейский и дорийский цари одновременно правили в Спарте) и даже четырех (Византия IX в.). Часто встречались случаи избрания монархов (римские рексы, германские императоры и т. д.). Верховенство царской власти также не являлось ее постоянным признаком. История, особенно современный ее период, изобилует примерами монархий зависимых, ограниченных, политически бессильных. Кроме того, полномочия монарха не всегда бывают

[80] Там же. С. 47.

бессрочными и пожизненными. Так, власть архонтов в Аргосе, Кирене, Коринфе была династической, но срок их полномочий был определен в 10 лет. Однако гораздо чаще происходили насильственные свержения монархов: из 59 римских императоров от Августа до Константина — 41, или две трети, погибли насильственной смертью[81]. Поэтому, делает вывод И. А. Ильин, «сущность монархического строя, в отличие от республиканского, должна исследоваться не только через изучение юридических норм и высших политических событий, но прежде всего через изучение народного правосознания и его строения»[82]. И. А. Ильин пытается найти характерные черты монархического правосознания, а также приводит условия, требующие устройства государства по типу «учреждения» (в противоположность корпорации), которому соответствует монархическая форма правления. К таким условиям он относит: большие размеры территории, малую плотность населения, грандиозность державных и хозяйственных задач, разнородность национального состава и конфессий, сложный социальный состав страны, низкий уровень общей культуры и особенно правосознания, а также соответствующий уклад народного характера[83]. Такую зависимость, видимо, можно установить. Однако обнаружить сегодня различия в условиях жизни Англии и Франции либо Швеции и Финляндии, которые требуют различия форм правления, вряд ли возможно. Эти различая форм обусловлены скорее историческим своеобразием различных стран и во многом случайными обстоятельствами.

До середины XIX в. большинство стран мира имели монархическую форму правления. «История человечества, — справедливо отмечал русский монархист И. Л. Солоневич, — есть по преимуществу монархическая история. Республиканские Рим и Афины были только исключениями из общего правила. Великие государственные образования и Азии, и Африки строились исключительно на монархическом принципе, Европы — почти исключительно на монархическом. Республиканская Северная Америка является одним из нынешних исключений, истинной роли которого мы еще оценить не можем: невероятно счастливые геополитические условия страны позволяют САСШ роскошь та-

---

[81] См.: Ильин И. А. О монархии и республике // Вопросы философии. 1991. № 4. С. 108—123.

[82] Там же. С. 129.

[83] Там же. № 5. С. 124.

кого политического хаоса, какого не может позволить себе никакая иная страна в мире»[84]. Суть монархии И. Л. Солоневич усматривал в персонифицированной личности, выражающей волю, т. е. совесть нации, а потому стоящей выше всего, выше даже закона[85]. Об утопичности попыток найти и выразить волю (а тем более — совесть) нации уже упоминалось. Вместе с тем, в современных государствах власть анонимна, а не персонифицирована.

В XIX в. (и особенно — в начале XX в.) происходит замена монархической формы правления во многих государствах на республиканскую. Однако во второй половине XX в. государства с монархической формой правления становятся наиболее стабильными в политическом плане, идея монархии возрождается (например, в Испании). По данным С. М. Липсета из 12—13 существующих в мире стабильных демократических государств 10 являются монархическими[86]. Нельзя не отметить, что современные монархии существенно отличаются от бытовавших ранее: сегодня практически все из них — конституционные, ограниченные, «демократические» (по типу политического режима). Фактическую власть в этих странах осуществляет отнюдь не монарх (который тем не менее является главой государства — отдавая дань сложившимся традициям, выполняет ритуальные функции) — он лишь в случае серьезного конфликта в стране может играть самостоятельную роль арбитра. Не случайно сегодня в Англии под термином «корона» понимается правовая фикция, подразумевающая связанность трех элементов, частей единой государственной власти — парламента (который сам, в свою очередь, складывается из трех элементов: королевы, палаты общин и палаты лордов), правительства и суда. В свое время понятие «корона» знаменовало переход от единоличного осуществления власти королем к современному (корпоративному) правлению королевы, парламента, правительства.

Таким образом, отличие монархической формы правления от республиканской — формальное отличие фигуры главы государства. Различие форм правления сегодня не влияет на положение личности в том или ином государстве, не связано с демократией или антидемократией.

---

[84] Солоневич И. Народная монархия. М., 1991. С. 78.

[85] Там же. С. 84, 86.

[86] Липсет С. М. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М., 1972. С. 207.

Видами монархической формы правления являются: абсолютная, дуалистическая и конституционная монархия. При абсолютной монархии (например, в государствах Персидского залива) все полномочия высших органов государственной власти сосредоточены в руках ничем (юридически) не ограниченного монарха. В дуалистической монархии (например, сегодня в Марокко) происходит разделение властей на законодательную в лице парламента и королевскую — исполнительную и судебную. При этом власть монарха ограничена парламентом. Современную монархию именуют конституционной и сопровождают фразой, достаточно точно отражающей реальное положение вещей: «Монарх властвует, но не правит». Он остается главой государства, но его полномочия номинальны (или фиктивны), так как он практически не принимает юридически и политически значимые решения. Реальная же власть сосредоточена в руках парламента и главы правительства.

Республиканская форма правления отличается выборностью высших органов государственной власти. Видами республик являются президентская, парламентская и смешанная. Президентская республика (США, страны Латинской Америки) отличается прежде всего тем, что главу государства избирает население (или коллегия выборщиков, избираемая опять-таки населением). Президент в этой форме правления является одновременно главой исполнительной власти, которая полностью подчинена только ему. В то же время президент не имеет права роспуска парламента, а парламент — выражения вотума недоверия правительству. При парламентской республиканской форме правления глава государства избирается парламентом (или расширенным законодательным органом власти, например в ФРГ). Однако реальными полномочиями он не наделен: таковыми обладает глава правительства — премьер-министр, лидер победившей на парламентских выборах партии (или коалиции партий). Смешанная республика впервые возникла в 1958 году во Франции и сейчас распространена в странах Восточной Европы. Для нее характерно «смешение» признаков президентской и парламентской форм правления. Глава государства в смешанной республике — президент, который избирается населением, однако он не возглавляет исполнительную власть, так как ее главой является глава правительства. Президент имеет право роспуска парламента, а парла-

мент — голосования о недоверии правительству. Это отличает смешанную республику от президентской.

Какая форма правления существует сегодня в России? В. Е. Чиркин, специально рассматривающий данный вопрос, пишет: «Изучение ситуации во Франции и России показало, что, несмотря на однородность формы правления, в этих двух странах существуют определенные различия. Структура высших органов государства во Франции и России в принципе одинакова, но их положение в общей системе органов государства, отношения между президентом, парламентом и правительством в этих двух странах не совсем одинаковы. Достаточно сказать, что в Конституции Франции 1958 г. не говорится, что президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (о чем сказано в ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации), а органы исполнительной власти во Франции формируются на партийной основе (в России президент и правительство считаются беспартийными). Во Франции, как и в России, юридически правительство назначается президентом, но фактически оно формируется партией большинства в парламенте, и трижды после принятия Конституции Франции 1958 г. (в 1986, 1993, 1997 гг.) сложилось так, что президент был вынужден назначать правительство из оппозиционной ему партии (блока оппозиционных партий), которая имела большинство в нижней палате парламента. В России дело обстоит не так (как именно, об этом ниже), да и роль парламента в России иная. Во Франции по Конституции 1958 г. роль парламента принижена (хотя в дальнейшем он отвоевал себе многие позиции), но не настолько, как в России, где он сам стремится занять приниженное положение, обращается с просьбами (иногда мелкими) к президенту и правительству». Поэтому, по его мнению, для обозначения формы правления в Российской Федерации, уместен термин «президентско-парламентарная республика»[87]. Соглашаясь с крупнейшим специалистом в области конституционного права, замечу, что при всех отличиях формы правления в России и во Франции, у них больше общего, чем отличий. Поэтому форму правления в Российской Федерации уместно считать разновидностью смешанной респуб-

[87] Чиркин В. Е. Какая форма правления существует в современной России? // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 35.

лики со своими некоторыми особенностями, которые есть в любом государстве.

В завершение данного вопроса следует заметить, что существуют так называемые гибридные формы правления, которые подробнее изучаются в курсе конституционного права. а тоталитарный политический режим характеризуется специфической формой правления.

3.2. Форма территориального устройства

Форма территориального устройства — это способ определения составных частей территории государства, установление их правового статуса и распределение власти внутри государства между его различными частями и «центром». Содержанием территориального устройства выступает отношение частей государства друг с другом и с «центром», в котором выражается их правовое положение.

Известно, что территория любого государства неоднородна: входящие в состав государства территории отличаются своими географическими, этническими, экономическими, историческими и другими характеристиками. Иногда государство образуется из союза нескольких территориальных образований, сохраняющихся затем в виде субъектов новообразования (так были созданы США; земли ФРГ ранее были самостоятельными государствами). Чаще государство возникает в результате захвата других территорий, подчинения или ассимиляции населения. Чем более разнообразны (разнородны) входящие в состав государства составляющие его части, тем больше проблем возникает при территориальном устройстве государства.

При любом варианте возникновения или изменения государства всегда соблюдается основополагающий принцип: государство суверенно, его территория целостна, границы нерушимы. Признание за частями государства суверенитета противоречит этому принципу и ставит под сомнение существование такого государства. Может ли быть суверенным государство и одновременно суверенными входящие в него части? Очевидно, что нет. Поэтому признать, например, Германию суверенным государством до 1871 г. невозможно: это был союз суверенных государств, но не само государство, В этом состоит отличие федерации как сложной формы государственного устройства от формы межгосудар-

ственных (международных) отношений в виде пактов, конфедераций, содружеств, союзов и т. п.

Форму территориального устройства государства принято подразделять на простую и сложную. Эти формы отличаются способом образования государства и распределения компетенции органов государственной власти «центра» и территориальных образований. Простую форму имеют унитарные государства. Территория унитарного государства также состоит из определенных частей, которые принято именовать административно-территориальными единицами. Критерий их выделения может быть самым различным: экономическая целесообразность, исторические, географические особенности и т. п. Главное при этом то, что границы тех или иных частей унитарного государства (административно-территориальных единиц) и их статус определяет центральная власть.

Управление административно-территориальными единицами может осуществляться как централизованно, т. е. назначенным из центра чиновником, так и децентрализованно, т. е. на началах местного самоуправления. На практике централизованный и децентрализованный типы управления взаимосвязаны и поэтому наиболее распространенной является смешанная форма территориального устройства.

Сложную форму территориального устройства имеют государства, в состав которых входят государственные образования. Такая форма именуется федерацией. Государственные образования, в свою очередь, считаются субъектами федерации. Этим подчеркивается производность суверенитета федерации от суверенитетов этих государственных образований. С таким утверждением можно согласиться лишь отчасти. Действительно, федеративные государства образуются как добровольный союз нескольких государств[88] (даже если федеративное государство образовалось в результате завоевания, затем декларировалось вхождение такого государства на основе «добровольности», «договора»). Формирование федеративного государства можно представить в виде логической схемы суммирования суверенитетов,

[88] Так образуются классические федерации, федерации в прямом смысле этого слова (Швейцария, США, ФРГ). Однако многие государства объявили себя федерациями, не имея для этого достаточных оснований. Такого рода федерации И. А. Ильин назвал «мнимые», а более мягко сегодня их именуют конституционными (в противоположность договорным).

добровольной их передачи центру. Однако суверенитет в государстве един и неделим и не может быть одновременно у центра и у частей государства. Другими словами, если составные части передали свой суверенитет центру, то у передавших его больше нет. Поэтому в федеративном государстве на всей его территории действуют федеральные законы; важнейшие вопросы, имеющие общегосударственное значение, решаются федеральными органами власти и управления, которые имеют право отменять решения органов власти и управления субъектов федерации; последние не имеют права одностороннего выхода из состава федерации. Принципиально важным здесь является то, что эти вопросы компетенции центра (органов государственной власти федерации) определяются не самой властью по своему усмотрению, а на основе заключаемого договора. Иначе говоря, компетенция федеральных органов государственной власти производна от решения представителей субъектов федерации, которые делегируют «в центр» не подлежащий расширительному толкованию объем полномочий. Все, что не попало в так понимаемую «исключительную» компетенцию органов государственной власти федерации, автоматически относится к компетенции органов государственной власти субъектов федерации. В этом принципиальное отличие федерации от унитарных государств, в которых вопросы распределения компетенции между центральными органами государственной власти и органами государственной власти административно-территориальных единиц решает «центральная» власть.

Федерация — это государство, в котором его части имеют (как правило) больше прав, чем в унитарном государстве, и поэтому считаются государственными образованиями. Субъекты федерации имеют свои органы власти и управления, которые решают многие вопросы своей территории, имеют свое законодательство (которое не может расходиться с принципами федерального), могут иметь свою судебную систему, местные налоги. Мнение субъектов федерации учитывается двухпалатным устройством парламента, проведением плебисцитов и другими способами.

Федерации принято классифицировать по нескольким основаниям. В зависимости от способа их образования они подразделяются на договорные и конституционные; с точки зрения правового статуса субъектов (их взаимоотношения с органами государственной власти других субъектов федерации и феде-

ральными органами государственной власти) — на симметричные и асимметричные; по специфике субъектного состава — на территориальные, национальные и смешанные. В этой связи следует отметить, что современные федерации не строятся по национальному принципу. Там, где такое устройство искусственно навязывалось — СССР, Югославия, Чехословакия, федеративные государства распадались после падения тоталитарных политических режимов. Принцип государственного самоопределения наций доминировал в эпоху крушений империй, и сегодня признается лишь там, где существует угнетение, подавление национальных меньшинств. В демократических же государствах сегодня действует принцип национально-культурной автономии, существенный вклад в разработку которого внесли в начале XX в. австро-марксисты. Поэтому национальных федераций в прямом буквальном смысле слова сегодня нет (исключение составляет Бельгия).

Российскую Федерацию следует отнести к конституционному, асимметричному, смешанному (территориально-национальному) типу. Более подробно этот вопрос рассматривается в курсе конституционного права.

3.3. Политический режим

Политический режим представляет собой концентрированное выражение демократичности (или антидемократичности) общества и складывается как из отношения власти и населения по поводу формирования власть или степени влияния населения на власть, так и из обратного воздействия власти на население, из того, как власти управляет населением. Важнейшим показателем политического режима выступает положение личности в государстве, а также возможность населения влиять на государственную власть, контролировать ее.

В теории принято выделять три вида политических режимов: демократический, авторитарный и тоталитарный.

При ***демократическом политическом режиме*** в государстве соблюдается свобода личности, которая возможна лишь при наличии воздействия и контроля общества в отношении государственной власти. Государственная власть при демократическом политическом режиме всегда ограничена выборами, конкуренцией политических партий, общественным мнением, ответственно-

стью государства за свои действия, разделением властей, разграничением политических и экономических полномочий. Необходимо иметь в виду, что пределы демократии ограничены: управление государством требует принятия оперативных решений, а советоваться по их поводу все время с народом, значит, парализовать управление; с другой стороны, управление современным государством требует специальных познаний, которыми широкие слои населения не располагают. Поэтому контроль за деятельностью государственной власти возможен, но лишь ретроспективно (т. е. за эффективностью принятых решений). Приведенные выше рассуждения подводят к выводу о том, что при демократическом политическом режиме государственная власть ограничена правом. Вместе с тем при этом режиме обязательно существует многопартийность, благодаря которой идет открытая политическая борьба, а населению предоставляется возможность выбирать лучших.

Идея демократии меняется со сменой эпох. В античности демократия понимается как равенство, вытекающее из полисной самоуправленческой организации общества. Каждый принимает участие в управлении (некоторые должности формировались выборами по жребию) и не может не быть «существом политическим» (Аристотель). В средние века представления о демократии основываются на идее спасения, обеспечиваемой следованием каноническим предписаниям, а также на идее самоуправления в средневековых городах-республиках. Демократия Нового времени основывается на свободе личности и идее общего блага. Последняя понимается как воля большинства, выраженная в общественном договоре. Современные теории демократии пытаются разрешить очевидные противоречия между интересами большинства и меньшинства («демократия не там, где правит большинство, а там, где защищены интересы меньшинства», — восклицал Д. Мэдисон), и между некомпетентностью, дилетантизмом широких слоев населения[89] и обособленными, узкими группами специалистов. Это элитарные теории демократии (Г. Моски, В. Парето, Д. Шумпетера, Ч. Милса), в

[89] Это связано с ростом специализации знаний. Сегодня нет энциклопедистов, поэтому большинство населения не компетентно в узких вопросах, по которым необходимо принимать решения.

соответствии с которыми власть должна быть у специалистов, но должен действовать и контроль в отношении неизбежных олигархических тенденций любой замкнутой группы. Современные теории демократии ориентированы на коммуникативную (делиберативную, т. е. «обсуждательную») форму участия населения в управлении делами общества.

Сегодня демократия в институциональном плане проявляется в двух формах, в которых реализуется на практике (в той или иной степени) принцип народовластия — непосредственной и представительной. Непосредственная форма демократии была разработана Ж.-Ж. Руссо, который решительно отклонял идею представительства, так как перепоручение воли — это неизбежное ее искажение. При этом Руссо опирался на практику проведения референдумов в швейцарских кантонах, имевшую славную историю с XV в. Однако всегда ли плебисцит адекватно выражает то, чего его участники желают на деле? Обобщение большого статистического материала референдумов показывает, что число воздерживающихся от участия в референдуме составляет в среднем одну треть; решение референдума принимается наиболее часто незначительным большинством (против голосует среднестатистически 40% участвующих). Замечено также, что мнение большинства зачастую имеет ситуативный, переменчивый характер. Одновременно результаты референдума не всегда претворяются в жизнь, так как последнее зависит не от народа, а от правительства. Но самое главное – в ходе референдума нельзя делать поправки, вносить изменения в установленные государственной властью формулировки. Поэтому в ходе референдума решение народом не вырабатывается, а «проштамповывается». К тому же управление государством требует принятия оперативных решений, а даже в небольшом по территории государстве проводить референдум по каждому вопросу, значит, неизбежно ввергнуть страну в состояние безвластия. И кроме того, проведение референдума — дело весьма дорогостоящее.

Теорией выработаны рекомендации, позволяющие в какой-то степени ликвидировать эти недостатки: проведению референдума должно предшествовать широкое, гласное обсуждение выносимых вопросов, должно происходить столкновение различных точек зрения; любой исход референдума не должен сказаться на положении «проигравшей» стороны (недопустимо ее преследо-

вание, увольнение с работы и т. п.); статус закона должен иметь акт, набравший не менее двух третей голосов; не набравший такого числа акт может иметь статус лишь временного решения, которое через заранее оговоренное время должно вотироваться снова; заранее должны предусматриваться конкретные действия власти по реализации того или иного варианта решения. Однако и эти рекомендации не снимают существенных недостатков плебисцитарной формы демократии, что неизбежно делает ее подчиненной формой, применяемой лишь в наиболее важных случаях, ответственных моментах истории или на уровне местного самоуправления для решения локальных проблем общественной жизни[90].

Неустранимые недостатки плебисцитарной формы демократии привели к развитию идей представительной демократии Ш. Монтескье, который и поднял эту концепцию на должную высоту. Он справедливо утверждал, что поскольку непосредственное народное самоуправление «невозможно в больших государствах и сопряжено со многими неудобствами даже в малых, то надо, чтобы народ делал через своих представителей все то, чего он не может сделать сам»[91]. Выявить достойного представителя для народа, считал Ш. Монтескье, не представляет особой проблемы: для этого достаточно нравственного понимания людей — великого дара простолюдинов. «Народ обладает удивительной способностью выбирать не правильные решения, а тех, кто способен принять правильное решение, тех, которым он может доверить часть своего авторитета»[92]. Народный представитель для Ш. Монтескье — это квалифицированный гражданин, наделенный качествами активной политической личности. При этом депутат — это не просто ходатай определенной общественной группы, уполномоченный выполнять ее наказ, а выразитель общегосударственных проблем. Однако, являясь относительно независимым от своих избирателей, депутат может «оторваться» от реальных, насущных проблем, а депутатский корпус — оформиться в замкнутую, олигархическую группу. Так, «во Франции 1788—1789 гг. идея народного представительства стала первоисточни-

---

[90] Хотя это не значит, что с помощью референдума можно найти единственно верное решение; скорее с его помощью можно придать, такому решению, найденному специалистами, но отвергаемому властью, легитимность.

[91] Монтескье Ш. О духе законов. М., 1955. С. 170.

[92] Там же.

ком еще невиданного политико-юридического энтузиазма, титул парламентария заслонил все чины и ранги, обсуждение кандидатур и составление депутатских наказов ввергло нацию в хроническое недосыпание. Однако конкретных инструментов воздействия избирателей выработано не было. В конце 1789 г. Национальное собрание отменило все связующие инструкции, наказы и право отзыва депутатов. Началось “правление именем народа, ради народа, но без народа”, обретшее завершение в системе якобинского террора. Это был самый горький и поучительный урок, который теория представительного правления получила в школе истории»[93].

Таким образом, и представительная форма демократии не является идеалом, но ничего лучшего человечество за свою историю не выработало. Тут опять возникает проблема контроля за деятельностью органон государственной власти. Лучшей формой такого контроля выступает ретроспективная политическая ответственность за эффективность проводимого курса, которая, с одной стороны, представляет «свободу рук», но с другой — предупреждает о неблагоприятных последствиях при недостижении результатов.

Как отмечалось, в XX в. реальность классической теории демократии подвергается сомнению. Так, уже в 1934 году Л. П. Карсавин утверждал, что собрание народа (40—70—150 миллионов граждан) не может решать важные государственные дела. Поэтому кроме «неприкосновенных прав, которые всеми признаны, индивиду и всему “народу” осталось одно право — выбирать представителей, которые от имени всего народа будут править государством»[94]. Но правит ли парламент — задает вопрос Л. П. Карсавин: «несомненно, что, становясь членом большого собрания, человек перестает самостоятельно мыслить: чем многочисленнее собрание, тем более его участники зависимы. Большое собрание способно шуметь и голосовать, но оно не в состоянии управлять страной. Реально ею управляет, если управляет, кабинет министров, который и предлагает парламенту про-

---

[93] См.: Соловьев Э. Ю. Прошлое толкует нас (Очерки по истории философии и культуры). М., 1991. С. 428—429 ; Карлейль Т. Французская революция. История. М., 1991.

[94] Карсавин Л. П. Государство и кризис демократии // Новый мир. 1991. № 1. С. 187.

екты законов, а потом сам же их исполняет»[95]. Управляет ли кабинет министров? Кабинет министров выбирается и отстраняется парламентом, поэтому полностью зависит от борьбы партий и их взаимоотношений. Он зависит от «бюрократии исполнительного аппарата, ибо многие в нем некомпетентны в своих министерских делах. Они предлагают парламенту законы для голосования, которые пишутся и потом приводятся в исполнение (и “исправляются”) постоянными, но перед парламентом не ответственными помощниками министров. Бюрократия, это действительное ядро демократического государства, сама не является демократичной.

Одним словом, демократическое государство анархично. Совершенно не управляет страной “народ” (демос); почти не управляет парламент, немного управляет кабинет министров, а более всего — бюрократия, единственный постоянный элемент власти»[96]. Итак, делает вывод философ, «идеалом государства является демократический строй, но так называемое демократическое государство — лишь одна из форм государства, воплотившая этот идеал не в большей степени»[97].

Сегодня фактическое функционирование государственного механизма обеспечивают чиновники-специалисты (рациональная бюрократия — по М. Веберу): они должны беспристрастно находить оптимальные решения задач, которые ставят перед ними дилетанты-политики[98]. При этом власть специалистов должна быть подконтрольна народу — только тогда можно говорить о демократии.

Противоположным демократическому является ***тоталитарный политический режим.*** Наиболее характерные черты тоталитаризма были определены известными «советологами» К. Фридрихом и З. Бжезинским. При тоталитарном политическом режиме государство поглощает общество. Во главе государства находится правящая партия, выдвигающая своего лидера. Она обеспечивает единство идеологии господствующей доктриной «единственно верного учения». Правящая партия сращивается с государством, цементирует общество, не допускает инакомыслия и, тем более, многопартийности, политической конкуренции. По-

---

[95] Там же.
[96] Там же. С. 188.
[97] Там же.
[98] Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 666.

литическая власть объединяется с экономической, экономика подчиняется политическим целям; государство-партия доминирует в экономической сфере методами планирования и внеэкономического принуждения. Общество политизируется, репрессивный аппарат обеспечивает его единство[99].

Тоталитарный политический режим (по крайней мере на первых порах) имеет социальную поддержку достаточно широких слоев населения. Эта поддержка обеспечивается за счет недовольства предыдущим режимом (например, разгулом анархии), а также уравнительной политикой, обеспечивающей определенный гарантированный средний минимум благ всем независимо от их вклада, от их способностей. Человек становится винтиком машины и некоторое время (после анархии) довольствуется предсказуемым будущим и установленным порядком.

Идеология тоталитаризма, окрашенная в разные «цвета» (расового превосходства, корпоративного анархо-синдикализма, построения бесклассового общества светлого будущего — коммунизма и др.), выступает в форме законченного («единственно правильного»), не допускающего мысли о его неверности учения, скорее не научного, но религиозного. С одной стороны, такое учение должно быть простым, понятным широким слоям населения; с другой — объяснять все вопросы жизни[100].

Промежуточным между демократическим и тоталитарным является ***авторитарный политический режим***, в котором соседствуют элементы первого и второго. Как правило, этот режим недолговечен и выступает ступенью к переходу общества в ту или иную сторону. У власти при этом режиме находится сильная личность, харизматический лидер. Вокруг него группируется правящая элита. Однако чаще всего отсутствует правящая партия, поэтому элита не столь однородна, как при тоталитаризме. В руководстве государства возможны определенные разногласия по поводу проводимого политического курса, но в допускаемых лидером границах. Идеология также допускает некоторые «отклонения» от генерального курса. Главное состоит в том, что государство не занимает «господствующих высот» в экономике. Так,

---

[99] Friedrich C. J., Bzezinski Z. K. Totalitarian Dictatorship and Autocracy. Cambridge, 1956.

[100] Arend H. The Origins of Totalitarianism. NV, 1951.

режим Пиночета в Чили способствовал развитию рыночных отношений. При этом свобода индивида (прежде всего политическая) ограничена, отсутствует конкурентная политическая борьба, отсутствует многопартийность, существуют и внесудебные репрессии, особенно в отношении политических противников.

В современном мире встречаются также смешанные, «гибридные» политические режимы, которые не могут быть однозначно отнесены ни к одному из «классических» типов, рассмотренных выше.

Глава 4. МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВА

4.1. Механизм государства как структура государственной власти

Под механизмом государства традиционно в юриспруденции понимают структуру государственной власти. Сам термин «государственная власть» — абстракция, не существующая в реальности. В жизни же государственная власть проявляет себя через деятельность государственных органов и государственных служащих. Государственные органы и государственные служащие выполняют государственные функции и составляют «аппарат» государства, «машину» государственной власти.

Элементом механизма (аппарата) государства выступает государственный орган. Возникновение государственных органов — неизбежное следствие специализации управленческих функций государства. Государственный орган выполняет одну из функций государства, выступает от имени государства. Для того чтобы иметь реальную возможность эффективно выполнять возложенную функцию, государственный орган должен обладать необходимыми для этого средствами, как юридическими (полномочиями или компетенцией), так и организационно-материальными, в том числе принудительными.

Возложенные на государственный орган задачи, а также методы деятельности образуют компетенцию данного органа. Компетенция государственного органа закрепляется в законодательстве перечислением его прав и обязанностей. При этом следует иметь в виду, что законодательное регулирование государственных органов и государственных служащих существенным образом отличается от законодательного регулирования индивидов: государственные органы и служащие могут делать лишь то, что непосредственно предписано им

законом; индивиды, напротив, могут делать все, что им не запрещено. Поэтому права государственного органа по сути являются его обязанностями.

Государственные органы, как и само государство, функционируют (выполняют функции государства) посредством деятельности конкретных людей — государственных служащих. Государственные служащие «оживляют» здания и кабинеты, внося «человеческий фактор» в бюрократическую организацию государства.

Внутри государственного органа происходит перераспределение функций данного органа применительно к государственным служащим. Каждый из служащих специализируется в какой-то определенной сфере деятельности. Эта сфера деятельности, или минимальный набор функций государственного органа, рассчитанный на одного человека, называется государственной должностью. В юридическом смысле государственная должность — это стабильный набор прав и обязанностей, а также методы деятельности; в социологическом смысле — это социальная позиция лица, занимающего эту должность, это описание роли, созданной драматургом. Человек, поступающий на государственную службу, занимает определенную должность. В каждом государственном органе создается штатное расписание — перечень и описание должностей, образующих этот орган. Совокупность государственных должностей, их иерархия, порядок их занятия, передвижение и увольнение образуют государственную службу. Финансируется государственная служба из государственного бюджета.

Индивид, занимающий государственную должность и наделенный в связи с этим распорядительными полномочиями (отдавать обязательные к исполнению распоряжения, приказы), называется должностным лицом. Некоторые должностные лица наделены такими распорядительными полномочиями в отношении неподчиненных им по службе лиц, а в отношении вообще любых людей (например, сотрудник ГИБДД наделен распорядительными полномочиями в отношении всех водителей, которые ему по службе не подчиняются). Таких должностных лиц именуют представителями власти. Более подробно признаки

государственных служащих и их классификация изучаются в курсе административного права.

Главная проблема эффективности функционирования механизма государства состоит в оптимальном распределении компетенции различных государственных органов. Обеспечить такую оптимизацию позволяет реализация ***теории разделения властей***. О первом разделении властей (и, соответственно, о первой теории разделении властей) можно говорить применительно к государственному устройству Древнего Рима. Одна часть власти находилась в руках консулов (в республиканский период), другая —сената, третья — народных трибунов, выразителей интересов плебса. Таким образом, сосуществовала монархическая, аристократическая и демократическая власти. Такая смешанная форма государственной власти, по мнению Цицерона, обеспечивала величие и устойчивость Рима. Однако такое разделение властей имеют мало общего с современностью.

В XIII—XIV вв. в Европе возникают первые сословно-представительные учреждения (1265 г. английский Парламент, 1302 г. — французские Генеральные штаты), выступающие некоторым противовесом королевской власти. Однако лишь в XVII в. они начинают играть существенную политическую роль, которая закрепляется, например, в английском Билле о правах 1689 г., где было зафиксировано, что законы и налоги — исключительная компетенция парламента. Такая практика получила теоретическое обоснование в теории разделения властей Д. Локка, Ш. Монтескье и др. Эта теория наиболее последовательно была реализована в устройстве высших государственных органов США.

Сегодня разделение властей имеет два значения: инструментальное (наиболее рациональное разделение функций государственной власти) и политическое (сдержки и противовесы между ветвями власти, что не позволяет какой-либо из них узурпировать всю полноту власти). Одновременно сегодня можно говорить о разделении властей как по «горизонтали» (например, между высшими органами государства), так и по «вертикали» (между высшими и нижестоящими государственными органами, т. е. разделение властей с учетом территориального устройства государства).

Классическая теория разделения властей исходит из того, что в современном цивилизованном государстве власть должна быть разделена между тремя относительно самостоятельными ветвями власти — законодательной, исполнительной и судебной. Их относительная самостоятельность состоит в разграничении компетенции: ветвь власти не может вмешиваться в компетенцию «соседа». Так, никто кроме судов не может отправлять правосудие. На судебную власть возложено также разрешение политических споров между ветвями власти, между субъектами федерации. Сложнее обстоит дело с разделением компетенции законодательной и исполнительной ветвей власти. В принципе законодательная власть издает законы, а исполнительная их выполняет. Однако законами невозможно охватить все и вся (да и не нужно). Поэтому часто возникают ситуации, не урегулированные законом, но требующие государственного регулирования. Такие потребности привели к тому, что исполнительная власть стала управленческой властью. А для этого эта ветвь власти была наделена правом издавать нормативные юридические акты, которые, порой, имеют столь же важное значение, что и законы. Поэтому грань между этими ветвями власти весьма подвижна, условна. Обращает на себя внимание тенденция расширения компетенции исполнительной власти.

В современных государствах существует два способа разграничения компетенции законодательной и исполнительной властей. Первый способ применяемый в США, Англии и некоторых других странах состоит в издании законодателем закона (статуса) о предоставлении конкретному органу по конкретному кругу вопросов издавать обязательные к исполнению постановления, т. е. исполнительному органу делегируются законодательные полномочия. Другой способ характерен для континентальной Европы и состоит в закреплении компетенции (например, в конституции) законодательной и исполнительной властей. При этом вмешиваться в компетенцию друг друга они не имеют права.

Практика вносит коррективы в теоретические конструкции, требует их уточнения и даже пересмотра. Так, реалии конца XIX в. побудили крупнейшего теоретика государства и права XIX в. Б. Н. Чичерина разделить верховную власть на четыре

отрасли: власть учредительную, т. е. наделенную правом устанавливать основной закон государства, определять устройство верховной власти и коренные права граждан; власть законодательную, т. е. устанавливающую общие обязательные юридические нормы; исполнительную, или правительственную власть, приводящую законы в исполнение, управляющую государством на основе закона; власть судебную, т. е. разрешающую тяжбы и осуществляющую наложение наказаний[101].

Сегодня смешанные формы правления (например, в нашей стране) требуют ответа на вопрос: к какой из ветвей власти следует отнести власть Президента? С одной стороны, Президент является главой государства; он назначает выборы, имеет право распустить Государственную Думу, подписывает законы, принимаемые парламентом; с другой — формирует Правительство. Очевидно, что Президент Российской Федерации не является законодателем, но одновременно он не является главой исполнительной власти, так как таковым выступает Председатель Правительства. Статья 10 Конституции Российской Федерации провозглашает, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Однако в ст. 11 Конституции Российской Федерации говорится, что государственную власть Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство, суды. Таким образом, Президент при смешанной форме правления занимает особое (промежуточное) место в механизме государства и не вписывается в классическую теорию разделения властей.

Такое же неопределенное положение занимают и правоохранительные органы). К какой из ветвей власти следует отнести Прокуратуру Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, следственные подразделения министерства внутренних дел? Представляется, что функции правоохраны, которые не относятся ни к судебным, ни к управленческим, требуют и организационного обособления органов, обеспечивающих правоохрану. Таким образом, сегодня

[101] Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 76.

в России объективно существуют не три ветви власти, а пять: президентская власть, законодательная, исполнительная, судебная и правоохранительная. Эти ветви власти образуются относительно обособленными группами органов.

Президент Российской Федерации. В соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является главой государства (ч.1), гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, суверенитета страны (ч.2). Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики России, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях (чч. 3, 4 ст. 30 Конституции Российской Федерации).

Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин России не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 10 лет (ч. 2 ст. 81 Конституции Российской Федерации). Будучи главой страны, Президент с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства, других членов Правительства и принимает их отставку, представляет Государственной Думе кандидатуры Председателя Центрального банка Российской Федерации, судей Конституционн ого Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального прокурора Российской Федерации; формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации; формирует военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил (ст. 83 Конституции Российской Федерации); является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами и в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии вводит военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях (ст. 87 Конституции Российской Федерации).

Президент в соответствии со ст. 84 Конституции Российской Федерации назначает выборы Государственной Думы, распускает ее в случаях и порядке, установленных Конституцией, назначает референдум, вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует федеральные законы. Таковы важнейшие права и обязанности Президента. В случае государственной измены или совершения иного тяжкого преступления Президент может быть отрешен от должности в

порядке, предусмотренном ст. 93 Конституции Российской Федерации.

Законодательная власть Российской Федерации. Законодательную власть образует парламент — Федеральное собрание. Федеральное собрание, выражая федеративное устройство нашего государства, состоит из двух палат: Совета Федерации — верхней палаты и Государственной Думы — нижний палаты. Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Обе палаты избирают своих представителей и заместителей, образуют комитеты, комиссии. Каждая палата принимает свой регламент, предусматривающий порядок (процедуру) работы палаты.

Полномочия Совета Федерации закреплены в ст. 102 Конституции Российской Федерации: утверждение изменений границ между субъектами Российской Федерации; утверждение указов Президента Российской Федерации о введении военного положения и чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории страны; назначение выборов Президента Российской Федерации и отрешение его от должности; назначение на должность судей Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, назначение и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителя Председателя счетной палаты и половины состава ее аудиторов. По этим вопросам Совет Федерации принимает постановления большинством голосов.

К ведению Государственной Думы относится (ст. 103 Конституции Российской Федерации): утверждение кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, предлагаемой Президентом Российской Федерации; решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации; назначение и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; Уполномоченного по правам человека; объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности. По этим вопросам Государственная Дума принимает большинством голосов постановления.

При всей важности этих полномочий Федерального Собрания, наиглавнейшим является законотворчество. Федеральные законы по действующей Конституции принимаются Государственной Думой, одобряются Советом Федерации, подписываются и обнародуются Президентом Российской Федерации.

Исполнительная власть Российской Федерации. Исполнительную власть в России осуществляет Правительство Российской Федерации. Правительство состоит из Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. Председатель Правительства предлагает Президенту на утверждение структуру федеральных органов исполнительной власти и кандидатуры на должности своих заместителей и федеральных министров.

Полномочия Правительства, предусмотренные в ст. 114 Конституции Российской Федерации: разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения, представление отчета о его исполнении; обеспечение проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики; обеспечение проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии; управление государственной собственностью; осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации; осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охраны собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; а также осуществление иных полномочий, возложенных на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Осуществляя вышеизложенные полномочия, Правительство принимает оперативные решения по управлению страной. Эти решения оформляются постановлениями или распоряжениями. Полномочия Правительство реализует посредством деятельности министерств. Конкретное министерство управляет определенной сферой общества и создает для этого разветвленную структуру. Например, Министерство внутренних дел Российской Федерации охватывает всю территорию страны и формирует свою структуру в соответствии с федеративным и административно-

территориальным устройством: в районах — районные отделы внутренних дел, в городах — городские, в областях — областные управления, в республиках — республиканские министерства, в Москве — само Министерство, его главное управления, службы и другие подразделения.

В соответствии с ч. 3 ст. 117 Конституции Российской Федерации Государственная Дума может выразить недоверие Правительству, приняв об этом постановление большинством голосов. В этом случае Президент может либо объявить об отставке Правительства, либо не согласиться с таким решение Государственной Думы. Если в течение трех месяцев Государственная Дума повторно выразит недоверие Правительству, то Президент либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу. Председатель Правительства может сам поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Дума отказывает в доверии, то перед Президентом опять возникает аналогичная дилемма: либо отправить в отставку Правительство и формировать новое Правительство, либо распустить Думу и назначить новые выборы. Роспуск Государственной Думы предусмотрен еще в одном случае — если она трижды отклоняет представленные Президентом кандидатуры Председателя Правительства (ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации). При этом распустить Думу по основанию, предусмотренному ст. 117, нельзя в течение года после ее избрания. Таковы весьма сложные взаимоотношения между Президентом, Государственной Думой и Правительством Российской Федерации по действующей Конституции.

Судебная власть. Судебная власть выделяется самостоятельным, обособленным и принципиально важным для общества предметом своей деятельности — осуществлением правосудия. Правосудие расценивается в современных западных обществах как одно из важнейших завоеваний цивилизации, обеспечивающих реализацию основных прав и обязанностей граждан, поддержание правопорядка, а тем самым — интеграцию общества. Правосудие отличается от других видов государственной деятельности (например, управленческой) тем, что на эту деятельность возложена задача решения возникающих в обществе споров о праве, включая правовую оценку поведения

лиц, обвиняемых в уголовно наказуемых деяниях. Именно эта роль своеобразного эксперта по вопросам права, наделенного правомочиями выносить окончательные суждения, обязывающие граждан, организации, учреждения и органы государства, придает правосудию особый общественный авторитет. Поэтому такая важная деятельность возлагается на специально сформированные органы и обставляется строгими правилами — процессуальными формами. Процессуальные формы позволяют выносить объективные, справедливые решения по правовым спорам, имеющие общественное значение.

Можно выделить ряд основополагающих принципов правосудия. Так, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. провозглашается: равенство всех перед законом (ст. 7); право на судебную защиту (ст. 8); неприкосновенность личности в отношениях с правоохранительными органами (ст. 9); право на беспристрастный и гласный суд (ст. 10); презумпция невиновности и принцип, согласно которому закон не имеет обратной силы. Эти принципы были дополнены в Итоговом документе Венской встречи 1989 г. Подписавшие этот документ государства обязались принять такие средства правовой защиты прав и основных свобод человека, как право апеллировать к любым, в том числе судебным, государственным органам; право на справедливое и публичное разбирательство в независимом и беспристрастном суде с участием адвоката.

Эти и некоторые другие принципы правосудия закреплены в Конституции Российской Федерации: правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (ст. 118); судьи независимы и подчиняется только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (ст. 120); судьи несменяемы и неприкосновенны (ст.ст. 121, 122); разбирательство дел во всех судах открытое, судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон (чч. 1, 3 ст. 123).

Правоохранительные органы. В современном государстве правоохранительные органы образуют самостоятельную ветвь власти. Эта обособленность обусловлена спецификой правоохранительной деятельности, которая состоит в надзоре за соблюдением законов, в выявлении, пресечении и предупреждении правонарушений, раскрытии и расследовании совершенных правонарушений, разрешении некоторых

правонарушений по существу (например, по некоторым административным правонарушениям), а также исполнение некоторых судебных решений (например, исполнение приговора суда о назначении наказания в виде лишения свободы). Таким образом, правоохранительную деятельность образуют такие «блоки» — основные ее части, как надзор, расследование, разрешение некоторых правонарушений, исполнение некоторых судебных решений. Основное назначение правоохранительной деятельности состоит в обеспечении правосудия и тем самым в обеспечении законности.

Правоохранительная деятельность близка управленческой деятельности. Так, составной частью управления является контроль. Однако управленческий контроль, в отличие от правоохранительного надзора, осуществляется либо внутри предприятия, организации, учреждения, фирмы либо ведомства (внутриведомственный контроль), либо, если он осуществляется в отношении неподчиненных по службе организаций и учреждений, то направлен прежде всего на устранение возможных недостатков. Правоохранительный надзор, осуществляется всегда в отношении неподчиненных по службе лиц и организаций, и направлен на привлечение (обеспечение) правонарушителей к ответственности, т. е. на обеспечение правосудия.

Такой критерий разграничения правоохранительной и управленческой деятельности позволяет отнести к правоохранительным органам прокуратуру, органы внутренних дел, федеральные органы государственной безопасности. Этот критерий не позволяет отнести к правоохранительным органам, например, органы министерства юстиции, органы счетной палаты (занимающиеся аудиторской деятельностью — финансовым контролем) и некоторые другие. Так, министерство юстиции лишь организационно, технически и методически обеспечивает правосудие, но не фактически, т. е. не участвует в непосредственном выявлении, пресечении правонарушений, а занимается управлением.

Как отмечалось выше, разделение властей — основа механизма государства — осуществляется как «по горизонтали» (между Президентом, законодательными, исполнительными, судебными и правоохранительными органами), так и «по

вертикали» (между федеральными органами, органами субъектов федерации и органами местного самоуправления). Взаимоотношения федеральных органов и органов субъектов федерации строятся на основе федеративного государственного устройства нашей страны.

Местное самоуправление, как гласит ст. 130 Конституции Российской Федерации, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Местное самоуправление, призванное учитывать местные исторические традиции, осуществляется путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Важно отметить, что структура органов местного самоуправления, действующих в пределах административно-территориальных единиц, определяется населением самостоятельно. Эти органы управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Отношения органов местного самоуправления с вышестоящими государственными органами должны быть закреплены в законодательстве. Из текста Конституции Российской Федерации вытекает важный принцип этих отношений: граница территории, в которой осуществляется местное самоуправление, может быть изменена лишь с учетом мнения населения соответствующей территории (ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, можно сделать вывод, что механизм государства образуется государственными органами и государственными служащими, их взаимоотношениями между собой, обеспечивающими выполнение функций государства.

4.2. Механизм государства как воспроизведение его сущностных характеристик

Механизм государства с позиций постклассической методологии, в отличие от классической, структурной его характеристики, представляет собой процесс синхронического воспроизведения его сущностных характеристик. Его рассмотрение предполагает необходимым показать, как элементы государства *диалогически*

взаимообусловливают друг друга[102]. ***Суть диалога, как представляется, состоит в отношении между индивидами (диалог в принципе возможен только между людьми, как и любое социальное явление), при котором происходит взаимное признание, принятие другого.*** При этом принятие другого происходит через отношение «лицом к лицу», к признанию статуса безличного, обобщенного и социально значимого Другого. Тем самым ***уникальная встреча двух личностей (персонифицированных индивидов) трансформируется в типизированную безличностную связь, воспринимаемую (в силу ее типизированности) в качестве социального института, и в последующие фактические взаимодействия, в которых этот институт реализуется.*** Следует заметить, что такое принятие включает элементы как осознанности (сознательного, добровольного принятия), так и вынужденности либо бессознательности (через формирование соответствующей привычки, установки). ***Диалог, в таком смысле, представляет собой постоянную трансформацию единичного в общее и обратно, включая как фактические действия, так и ментальные представления. Отсюда вытекают такие противоположные моменты, реализация которых образует диалог***[103]***, как сущее и должное, материальное и идеальное, традиционное и инновационное, обусловливающие друг друга. Он свойствен как любому социальному явлению, так и государству.***

Один из аспектов такого диалога противоположных моментов представляет собой антиномию *фактической составляющей государственной власти и ее содержания — легитимности*. Действительно, государственная власть нормально может функционировать только тогда, когда она располагает необходимыми для этого ресурсами и в то же время поддерживается населением. Поэтому формальный аспект государства, т. е. его (государства) внешнее проявление самым непосредственным образом связан с

---

[102] «Государство как форма всеобщей связи может существовать, лишь повседневно утверждая свою всеобщность в процессе постоянного взаимопроникновения целого и его элементов, постоянно реализуя внутренний диалог». — Ильин В. В., Ахиезер А. С. Российская государственность: истоки, тенденции, перспективы. М., 1997. С. 284.

[103] Отличие диалога от диалектики заключается в том, что противоположности, представляющие собой социальные явления — действия и представления, в нем не снимаются, а постоянно воспроизводятся через их разрешение.

содержанием государственной деятельности, выражающемся в его легитимности. То, как воспринимают государство народные массы[104], во многом определяет пределы государственной власти и ее возможности.

Важнейшая антиномия, определяющая государство как диалог противоположностей, относится к оппозиции *единичное — всеобщее*[105]. Применительно к государству ее можно эксплицировать как противоположность двух основных традиций в истории политической мысли и, соответственно, двух типов понимания государства — как «политического общения», особого рода союза граждан, и как «аппарата», администрации[106]. Представляется, что государство включает эти два противоположных момента в качестве двух модусов своего бытия. В процессе формирования государственной власти государство суть политические отношения между гражданами. Когда же государственная власть сформирована и осуществляется ее распределение и осуществление, то государство представляет собой аппарат (собственно государственную власть), на который население может оказывать лишь косвенное влияние.

Не менее важной антиномией является оппозиция *должного и сущего*. Должное фиксирует желаемое, т. е. идеальную цель государства, производную от господствующих ценностей в данном обществе. Сущее, в свою очередь, это реальность, фактическое бытие государственной власти и отношение к ней населения. Должное в функциональном смысле выражается в историко-культурном предназначении государства, в его трансцендентном основании. Таковое есть не что иное, как обеспечение целостно-

---

[104] Восприятие народом государственной власти зависит от множества факторов, которые относятся как к фактическому положению человека в данном обществе, так и от самооценки народом своего положения, что в свою очередь относится к экономическому, политическому, социальному уровню развития социума и к особенностям истории и культуры данного народа.

[105] Данная оппозиция воспроизводит противоположность реализма и номинализма.

[106] См.: Луковская Д. И. О типах понимания государства // Социальное правовое государство: вопросы теории и практики : материалы межвузовской научно-практической конференции, 21 июня 2003 г. СПб., 2003. С. 6. См. также: Ильин И. А. Что есть государство — корпорация или учреждение? // Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948—1954 годов. В 2 т. Т. 1. М., 1992. С. 84—89.

сти общества[107]. Из необходимости управления более сложным социумом, собственно говоря, и возникло государство. Однако эта идеальная цель реализуется отнюдь не идеальными людьми, преследующими, в том числе, при выполнении должностных обязанностей свои личные цели[108]. При этом свои особые корпоративные интересы представители бюрократии пытаются выдавать за всеобщие (общественные). В навязывании своего видения и оценивания социального мира и проявляется политическая власть бюрократии. Происходит это в высказывании официальной точки зрения, благодаря которой нечто подтверждается существующим, предписывается должный способ поведения и сообщается о том, что сделано в действительности. В результате возникает «эффект кодификации» — результат действия «государственного интереса», т. е. подтверждения того, что «некто уполномочен высказывать точку зрения, признаваемую более высокой по отношению к частным точкам зрения»[109]. Преодолеть такое несоответствие сущего и должного полностью никогда не удастся. Ограничить расхождение того и другого, как представляется, можно действенным контролем общества (через СМИ, массовые движения, прямые формы участия населения в управлении) в отношении бюрократии, четким контролем за исполнительной властью со стороны законодательной и судебной ветвей власти, общей культурой социума, призванной рекрутировать такой слой чиновничества, который в своей деятельности будет принимать в расчет общественные интересы, а также инстинктом самосохранения,

---

[107] «Государство оформляется там и тогда, где и когда объективируется потребность институционализации проявлений общественного целого», — утверждают В. В. Ильин и А. С. Ахиезер. Они пишут: «Государство как специфическая организация большого общества, средство сохранения от распада возникает и существует в качестве носителя всеобщего в его конкретно-исторической форме». — Ильин В. В., Ахиезер А. С. Указ. соч. С. 6, 282.

[108] О том, что интересы бюрократии не совпадают с социальными интересами см.: Макаренко В. П. Аналитическая политическая философия : очерки политической концептологии. М., 2002. С. 210 ; Lipsky M. Street Level Bureaucracy. N.Y., 1980. На это же обращает внимание У. Нисканен, утверждающий, что бюрократ движим, прежде всего, собственными устремлениями, важнейшими из которых являются жалование, служебные привилегии, репутация, престиж, собственно власть, покровительство вышестоящих чиновников и др. — Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government. Ciocago, 1971. P. 38.

[109] Бурдье П. Социальное пространство: поля и практики. М.; СПб., 2005. С. 82.

требующим обеспечивать хотя бы минимальный порядок, так как в противном случае социальная аномия уничтожит в первую очередь бюрократию. Попытки ориентировать бюрократию на интересы общества просматриваются в административных реформах, идущих на Западе с 70-х гг. XX в., общий вектор которых может быть обозначен как движение от администрирования к гибкому менеджменту и от него к «хорошему управлению» («goodgovernance»)[110].

Эта антиномия — должного и сущего — выражается в противоположности *факта и ценности*, которую применительно к государству демонстрирует Л. С. Мамут: «В качестве реально существующего факта государственность есть публично-властная форма организации социально стратифицированного общества. Эта организация объемлет собой всех членов данного общества и вместе с тем претворяется в систему отношений, норм, учреждений публичной власти»[111]. При этом публично-властная организация представляет собой как объединение, коллектив со своими целями, нормами жизни и структурой, так и деятельность по созданию и налаживанию общественных отношений. В то же время государство, по мнению ученого, «надлежит признавать ценностью. Благодаря присущим ему свойствам: всеохватности, претворенности в системе специфических отношений, норм, учреждений, оно “материализует” и опосредствует публичную власть (одну из самых главных, жизненно важных функций общественного организма) и удовлетворяет потребность социально стратифицированного общества быть интегрированным, организованным и управляемым»[112].

Проблема соотношения фактического и нормативного, неизбежно основанного на ценностях, формулируется Л. И. Петражицким и получает дальнейшую разработку в трудах Н. Н. Алексеева и Г. Д. Гурвича. Факты, в которых лежат «основания обязательности» некоторого поведения, по мнению сторонников этого направления (его можно назвать психологическим, социологофеноменологическим), могут быть названы «нормативными фак-

---

[110] См.: Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. № 4.

[111] Мамут Л. С. Государство в ценностном измерении. М., 1998. С. 9.

[112] Там же.

тами»[113]. Г. Д. Гурвич относит нормативные факты к актам объективного признания, в котором происходит рациональное признание его (нормативного факта) чисто объективного существования[114]. Государство как один из видов нормативных фактов представляет собой, с точки зрения Н. Н. Алексеева, правовую связь, вытекающую из государственных актов и ими обусловленную, которая является связью абсолютной, обнаруживающей характер особой, логической необходимости[115]. Суть такой связи состоит в ее универсальности: государственная власть предполагает «общую» обязанность повиновения и послушания. При этом «подчинение государственной власти не есть следствие фактической неизбежности, но результат признания разумной необходимости, вытекающей из принадлежности к некоторому целому»[116]. Признавая эвристическую ценность исследований соотношения фактов и ценностей, в том числе нормативных фактов, отметим, что механизм трансформации фактов в нормы и ценности пока не получил надлежащего осмысления в научной литературе.

К рассмотренной антиномии примыкает противоречие *структуры и индивида (или действия)*. Применительно к государству она конкретизируется к оппозиции должности и человека, замещающего должность. Должность устанавливает жесткие рамки деятельности должностного лица, что выражается, в первую очередь, в разрешительном принципе (режиме) правового регулирования, выражающемся формулой «разрешено только то, что прямо предписано». Однако человек — существо несовершенное, и поэтому его действия потенциально содержат возможность отклонения от заданного идеала. Более того, даже действия в рамках должного всегда несут отпечаток индивидуальности, т. е. допустимого, но отклоняющегося от среднетипичного. Вследствие многозначности словесных формулировок, которыми фиксируется должность (а любое понятие полисемантично), а также их незавершенности[117] каждое действие, их реализующее, нико-

---

[113] Алексеев Н. Н. Основы философии права. СПб., 1998. С. 142.

[114] Гурвич Г. Д. Философия и социология права : избр. соч. СПб., 2004. С. 165.

[115] Алексеев Н. Н. Указ. соч. С. 151.

[116] Там же. С. 153.

[117] О незавершенности любого дискурса см.: Laclau E., Mouffe C. Hegemony and Social Strategy. Towards a Radical Democratic Politics. London, 1985. P. 110—115.

гда не является повторением уже существующего и выступает потенциальной инновацией[118].

Эта проблема была известна еще средневековой философской мысли под названием «два тела короля» (как светская интерпретация догмата мистического тела церкви) и излагается Иоанном Солсберийским в его трактате «Поликратик, или о легкомыслии придворных и изысканиях философов» (1159 г.)[119]. Разрешение этой антиномии[120] — до каких пределов простирается потенциально всегда существующее право чиновника на усмотрение — видится в действенных механизмах контроля и надзора за его деятельностью и жесткой правовой регламентацией (прежде всего процессуальными нормами) его полномочий.

Оппозиция должности и должностного лица трансформируется в еще одну фундаментальную антиномию современного государства — проблему *представительства (антиномию между представителем и представляемой группой).* Ее актуальность состоит в том, что демократия сегодня выступает нормативной моделью должного общественно-политического (и правового) устройства. А важнейшей формой демократии выступает представительная. Кроме всего прочего, представительство можно рассматривать в качестве имманентного свойства государства, выражающего отношение управляемых и управляющих, выражая естественное неравенство и социальную стратификацию общества. При этом представительство может быть как добровольным (хотя эта «добровольность» всегда относительна), так и вынужденным, навязанным властным господством. Это вытекает из фундаментального принципа отчуждения, лежащего в основе властного отношения.

Парадоксальность представительства состоит в том, что доверенное лицо обретает власть над передавшим ему свои пол-

---

[118] Ibid. P. 113.

[119] См. подробнее: Brooke C. The Twelfth Century Renaissance. N.Y., 1970 ; Kantorowicz E. The king's two bodies. A study in medieval political theology. Princeton, 1957.

[120] С точки зрения диалогической методологии, в отличие от диалектической, антиномия никогда не разрешается в некоем «высшем снятии — синтезе», а воспроизводится в той же или других формах.

номочия[121]. Это связано с тем, что группа образует себя как раз с помощью делегирования, наделяя мандатом выступать от своего имени какого-либо индивида. В результате возникает отношение метонимии: доверенное лицо превращается в часть группы, которая может функционировать как знак вместо целой группы. «Обозначающее — это не только тот, кто выражает и представляет обозначаемую группу; это тот, благодаря кому группа узнает, что она существует, тот, кто обладает способностью, мобилизуя обозначаемую им группу, обеспечивать ей внешнее существование»[122]. В этой связи справедливым представляется вывод Ж. Деррида о том, что народ США как таковой возникает в результате подписания своими представителями декларации независимости США, так как «подпись измышляет подписывающего»[123].

Особое значение проблема представительства приобретает в эпоху глобальных проблем современности, когда происходит рост некомпетентности масс вследствие дифференциации знания. Может ли народ давать компетентные наказы своим избирателям или хотя бы компетентно их контролировать, если признать преимущества свободного мандата над императивным? Сомнительность положительного ответа вытекает как раз из растущей некомпетентности большинства и манипулируемости общественным мнением[124]. Проблема представительства усугубляется также тем, что, как доказал К. Арроу, с одной стороны, результат голосования — единственного способа обеспечить представительство — прямо зависит от процедуры его проведения, а с другой — не существует правила коллективного выбора, удовлетворяющего принципам демократии[125]. Другими словами, принятие демократического решения, в традиционном для Запада смысле, принципиально невозможно. В связи с этим представляется спра-

---

[121] Бурдье П. Делегирование и политический фетишизм // Социология политики. М., 1993. С. 233.

[122] Там же. С. 239.

[123] Деррида Ж. Отобиография // Ad' Marginem. Ежегодник. М., 1994. С. 179.

[124] Еще в 1972 году П. Бурдье выступил с докладом под названием «Общественное мнение не существует». — Бурдье П. Социология политики. М., 1993. С. 159—179. О манипулируемости общественным мнением см.: Шампань П. Делать мнение: новая политическая игра. М., 1997.

[125] Arrow K. Social Choice and Individual Values. N.Y., 1951.

ведливым суждение А. Н. Кольева о том, что «иллюзия участия масс в политическом действии — один из самых устойчивых политических мифов. Более глубокий взгляд на социальные процессы обнаруживает, что везде и всюду правит меньшинство, а массы либо являются зрителями политического театра, либо играют в нем роль толпы. Именно меньшинство способно дать массе такое видение жизни, которое превратит его в нацию — общество, пронизанное пониманием политического, пониманием социальной и властной иерархией»[126]. Нельзя не согласиться с В. П. Макаренко относительно того, что в политике, как и в экономике, «немногие эксплуатируют многих». Поэтому «демократия воплощает надежду на смягчение экономической эксплуатации и политического господства путем регулярной смены правительств и парламентов. Но эта надежда рухнула. Демократия не ликвидировала господство одних социальных групп (классов) над другими. В настоящее время в экономике господствует средний класс. В политике он преобразовался во всесильного среднего избирателя, влияющего на сферу распределения. Трудящиеся классы попрежнему угнетены»[127].

Выход из создавшегося противоречивого положения — если он может быть найден — состоит, в общем и целом, в развитии контроля общества за представителями народа и упоминавшемся выше инстинкте самосохранения, побуждающем власть предержащих принимать решения, обеспечивающие целостность (выживание) социума. В этой связи представляются достаточно реалистичными некоторые положения делиберативной или дискурсивной теории демократии, например требование широкого публичного обсуждения социально важных вопросов, разработки процедур выявления формируемых политически активной общественностью социальных предпочтений[128].

Не менее важной представляется антиномия *материального и идеального*. Суть ее в том, что любое социальное явление включает внешнее (материальное) измерение и его ментальный (идеальный) образ, запечатлеваемый в сознании (как общественном,

---

[126] Кольев А. Н. Нация и государство. С. 180.

[127] Макаренко В. П. Указ. соч. С. 215.

[128] См.: Хабермас Ю. Вовлечение другого: очерки политической теории. СПб., 2001. С. 381—401.

так и групповом, так и индивидуальном). Не будет преувеличением сказать, что социальность формируется культурой, т. е. значениями, которые приписываются людям, действиям, отношениям, процессам, институтам. При этом одно без другого в принципе невозможно: знак, несмотря на его относительную произвольность, в конечном счете не может существовать без предметного означаемого, хотя бы и порождаемого знаком.

Государство в материальном смысле представлено «овеществленными субстратами»: государственной границей, территорией, должностными лицами, органами и учреждениями, армией, полицией и т. д. Одновременно вещественные элементы государства и оно само воплощаются в ментальных образах-символах. От того, как именно представлено государство в правосознании населения, во многом зависит его место в данном социуме и эффективность функционирования[129].

Особое значение приобретает влияние религии, мифов и идеологии[130] на формирование господствующих представлений о государстве и тем самым на государство как таковое.

Религия[131] стоит у истоков западного государства и права, так как именно в ней были сформированы исходные догматы, которые определили не только культуру современного западного человека, но и принципы западной политико-правовой системы[132].

---

[129] Авторскую позицию по вопросу соотношения правосознания и эффективности деятельности государства в области законотворчества см.: Честнов И. Л. Антрополого-правовой подход к режиму законности // Режим законности в современном российском обществе : монография / под ред. И. Л. Честнова. СПб., 2004. С. 37—39 ; Его же. Проблема критериев эффективности законодательства (на примере уголовного закона) // Труды СПб ЮИГП. 2004. № 6 ; Его же. Проблема легитимности законодательства // Труды СПб ЮИГП. 2003. № 5.

[130] По утверждению С. Московичи, «представления, которые мы разделяем, мифы, религии, мировоззрения... суть ткань наших общих связей». — Московичи С. Машина, творящая богов. М., 1998. С. 60.

[131] «Религия есть условие жизни в обществе во все времена и в любых широтах. Она, на взгляд Дюркгейма, — нечто вечное, предназначенное пережить все частные символы, за которыми религиозная мысль последовательно скрывалась... религия есть совокупность представлений и практик, которые воспроизводят мировой порядок, позволяют репродуцировать и поддерживать нормальное течение жизни», — пишет С. Московичи. — Московичи С. Указ. соч. С. 61.

[132] См.: Берман Г. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1994.

Во многом современное европейское государство сформировалось по образцу церковной системы управления. Несмотря на то что в современном мире (по крайней мере, в той его части, которая отождествляет себя с западной культурой) значительную часть населения составляют атеисты, религиозные постулаты, трансформируясь в «народную культуру», продолжают оказывать социализирующее воздействие на население и его политико-правовое поведение[133]. С другой стороны, религия, «культивирующая в обществе веру в возможность достижения абсолютной стабильности… в возможность овладения универсальным позитивным опытом в любой сфере жизни… в необходимость особой элиты…»[134], обеспечивает тем самым легитимность существующего социального порядка и определяет основы современной геополитики.

Миф является наиболее близкой широким народным массам формой общественного сознания, обеспечивающей сплоченность коллектива[135]. Кроме того, миф способствует адаптации «высоких» идей на уровень массовой психологии и практических действий. Это достигается тем, что миф, являющийся, по мнению Р. Барта, вторичной знаковой системой, надстраивающейся над первичной, указывающей на реальность, деформирует и отчуждает первоначальный смысл соответствующего события и придает себе видимость природы, так как переживается как фактически существующий[136]. В связи с этим в современном государстве и законодательстве (особенно в конституциях и декларациях) мифическая составляющая весьма значительна. Так, в Преамбуле Конституции ФРГ 1949 г. провозглашается единство нации, «со-

---

[133] О влиянии религии на современную геополитику, определяющую взаимоотношения между правовыми системами современности см.: Huntington S. P. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. N.Y., 1996. О роли религии в формировании и функционировании современных политико-правовых институтов, в частности парламентаризма, см.: Шмитт К. Политическая теология. М., 2000.

[134] Полюсин В. С. Миф. Религия. Государство. Исследование политической мифологии. Изд. 2. М., 1999. С. 109.

[135] Это связано с тем, что миф представляет собой изложение сакральной истории о происхождении, повествующей о «начале всех начал», воспринимаемой в качестве абсолютной истины и передаваемой через ритуалы, не поддающиеся рациональному объяснению. — Элиаде М. Аспекты мифа. М., 1996. С. 15, 16, 28.

[136] Barthes R. Mythen des Alltags. 4 Aufl. Frankfurt am Main, 1976. S. 92.

знающей свою ответственность перед Богом и людьми, воодушевленной желанием охранять свое национальное и государственное единство и служить миру во всем мире... для придания государственной жизни... нового строя приняла в силу своей учредительной власти настоящий Основной закон...»[137]. Тем самым, как считает К. Хюбнер, «нация представляет собой индивидуум, идентичность которого неподвластна времени и поэтому является чем-то сверхъестественным. Ее история постольку всегда современна, поскольку современна сама нация, так как нация и ее история является одним и тем же. Принадлежность к ней является не субъективной диспозицией, а судьбой и вследствие этого не имеет ничего общего с профанной каузальностью и случайностью»[138]. Мифический характер имеют и многие положения любой современной конституции, относящиеся к правам человека, например «неприкосновенность достоинства человека» (ч. 1 ст. 1 Конституции ФРГ), «право на свободное развитие своей личности» (ч. 1 ст. 2 Конституции ФРГ) и некоторые другие, являющиеся не просто неверифицируемыми и неоперационализируемыми абстракциями, под которые можно подвести любое конкретное содержание, но и мифическими по своей семантической характеристике. Поэтому представляется справедливым утверждение К. Хюбнера о том, что «мифическое, немифическое и мифически нейтральное продолжают свое фактическое существование в конституции, из которой вытекает вся политическая (и общественная — добавим от себя) жизнь»[139]. В не меньшей степени это касается и деклараций, в которых закрепляются стандарты прав человека и исходные правовые принципы. В них апеллируют к «общечеловеческим ценностям», к «человечеству» как таковому, «гуманизму», «прогрессу» и др. Как прозорливо заметил в свое время К. Шмитт, кто говорит «человечество», тот хочет обмануть: идентифицировать себя с таким универсальным и положительно оцениваемым понятием для того, чтобы отказать в них врагу и тем самым легитимировать наси-

---

[137] Основной закон Федеративной Республики Германии // Современные зарубежные конституции : сборник документов. М., 1996. С. 144.

[138] Хюбнер К. Истина мифа. М., 1996. С. 331.

[139] Хюбнер К. Указ. соч. С. 333.

лие. Поэтому самая ужасная война, самая бесчеловечная акция осуществляется именем человечества[140].

Н. Рулан, вслед за М. Аллио, рассматривает мифы прогресса, индивида, государства, кодексов и законов в качестве «мифов позитивного права»[141]. В частности, он отмечает, что государство сегодня стремится занять место в нашем сознании, принадлежавшее ранее Богу. Одновременно «нам продолжают внушать, будто закон выражает волю народа. Но кто, кроме юристов, знает, что законы рождаются в министерских учреждениях: 90 % законов, принятых на сегодняшний день парламентом (имеется в виду парламент Франции – *И. Ч.*), являются результатом правительственной инициативы»[142].

Политический миф, по мнению В. С. Полюсина, выполняет три функции: 1) хранение совокупного политического опыта в иносказательной форме; 2) воспроизведение данного опыта в идеологиях, в политических церемониях и ритуалах; 3) соотнесение желаний и потребностей общества с совокупным опытом, обобщенным до уровня архетипов[143]. Тем самым миф, как и религия, обеспечивает сохранение относительной стабильности существующего социального порядка. Одновременно миф (при определенной ситуации) обеспечивает мобилизацию масс, объединяя в целостность и придавая идеологии революционную энергию масс[144]. «С социальной точки зрения миф, — по утверждению А. Н. Кольева, — есть условие существования современного общества, ибо без него все современное социальное устройство ставится под сомнение»[145].

Идеология представляет собой систему верований, обосновывающую существующий общественный порядок (в том числе,

---

[140] Schmitt C. Der Begriff der Politischen. Berlin, 1963. S. 94. И. Уоллерстайн поэтому поводу выражается еще более резко: «Универсализм — это средство капиталистической эксплуатации третьего мира». — Wallerstein I. Culture as thei deological battle ground of the modern world-system // Theory, culture and society. London, 1990. Vol. 7. № 1/3. P. 46.

[141] Рулан Н. Юридическая антропология : учебник для вузов. М., 1999. С. 242—249.

[142] Там же. С. 284.

[143] Полюсин В. С. Указ. соч. С. 171.

[144] Кольев А. Н. Политическая мифология: реализация социального опыта. М., 2003. С. 26.

[145] Там же. С. 45.

правовую и политическую системы) и предлагающую стратегию его воспроизводства[146]. Она объясняет человеческую природу и устройство мира, причем и то, и другое соотносится с представлением о должном. Тем самым идеология не только является важным средством социализации индивида, выступая фильтром информации, идущей от общества к индивиду, но отличается прагматическим измерением (так называемая оперативная идеология), предлагая соответствующую программу (стратегию) действий. В то же время идеология является важнейшим средством интеграции и конкуренции[147]. Идеологическая составляющая проявляется в государстве, прежде всего, через политически ангажированные, конъюнктурные нормативно-правовые акты. Речь идет о таком законодательстве, которое принимается в угоду политической ситуации, диктуемой господствующими в геополитическом аспекте государствами, а не отражает тенденций общества. Сюда же следует отнести нормы, закрепляющие привилегированный статус отдельных категорий лиц в обществе. Абстрактные принципы права, которые в силу их полисемичности (многозначности) можно трактовать сколь угодно широко — в интересах тех или иных групп населения — являются идеологичными по своему содержанию[148].

Принципиально важным является антиномия *трансцендентного—имманентного* применительно к механизму функционирования государства. Трансцендентное представляет собой определение цели, задач — функций (основных направлений) деятель-

---

[146] «Идеология, — по мнению С. Жижека, — это иллюзия, структурирующая само наше действительное, фактическое отношение к реальности и одновременно это упущенная, неосознаваемая иллюзия, функционирующая как фантазм». — Жижек С. Возвышенный объект идеологии. М., 1999. С. 40.

[147] Такой подход к идеологии предлагает К. Флад. — Flood C. Political Myth. A Theoretical Introduction. N.Y., London, 1996.

[148] Такие исходные принципы права, как свобода и равенство, неотчуждаемость естественных прав человека и др., по справедливому утверждению К. В. Арановского, воспринимаются не только общественностью, но и творцами конституций в качестве «самоочевидных истин», т. е. выводятся «либо из религии, либо из доктрин, научный элемент которых плохо скрывает необсуждаемую веру в то, что люди созданы свободными и равными и наделены естественными и неотчуждаемыми правами». — Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003. С. 38.

ности государства. Цель государства является трансцендентной содержанию государства потому, что задается метасистемой — обществом, а не самим государством. Это же касается и задач, основных направлений деятельности государства.

Заявленная выше цель государства как обеспечение целостности общества, минимальных параметров его нормального воспроизводства (в политической, оборонной, экономической и т. д. сферах) слишком абстрактна. Ее конкретизация в задачах и основных направлениях деятельности, выражающая диалог трансцендентного—имманентного, решается путем определения контекстуальности цели, задач и функций именно этого конкретного государства, выступающего политической системой исторически и социокультурно обусловленного социума. Параметры воспроизводства социума задаются историческим этапом его эволюции, особенностью социальной структуры и культуры, в том числе ценностями, нормами, которые определяют параметры массовых господствующих представлений о должном применительно к устройству и содержанию общества и которые выливаются в массовые ожидания (экспектации) и одновременно требования к государству.

В современных условиях представление о цели, задачах и функциях государства определяется типом идеологии, которой придерживается тот или иной политик или исследователь. Именно тип идеологии (обусловленный, в свою очередь, историей, культурой, картиной мира) задает границы деятельности государственной власти, ее пределы вмешательства в дела общества. Будучи закрепленной в законодательстве (в том числе в конституции), граница (мера) государственной деятельности устанавливает различение частного и публичного.

Так, либерализм (даже современный неолиберализм) выступает за минимизацию государственного вмешательства в частную и общественную жизнь. Даже в сфере обеспечения правопорядка государство не имеет права, по мнению Р. Дворкина, ограничивать права человека ссылками на общественную пользу и даже общественную безопасность, но может и должно, если нарушаются права другого человека[149]. С точки зрения консерватизма

[149] «Общее благо не может служить весомым основанием для ущемления прав, даже если благо, о котором идет речь, — это возросшее уважение к

государство должно проводить такую политику и обеспечивать такое вмешательство в дела общества, которые соответствуют культуре социума, его истории и традициям. Социал-демократия ратует за справедливость как выравнивание социальных различий. Поэтому пределы деятельности государства задаются этой социальной целью.

Следует иметь в виду, что оптимального универсального критерия, позволяющего сформулировать цель, задачи и функции государства, в принципе не существует, так как на конечный результат влияет такое количество факторов, которое не поддается какому-либо рациональному расчету. Кроме того, постоянно меняется контекст (среда) деятельности государства, что опять-таки не дает возможность выявить однозначные критерии оценки деятельности государства, а тем самым задавать и корректировать параметры его цели, задач и функций. В этой неопределенности проявляется ситуация постмодерна, в которой существует современное государство.

Подводя итог, можно сказать, что в современном (постсовременном) мире механизм государства с юридической точки зрения, в общем и целом, представляет собой правовой порядок связи государственной власти и общества (и проявляется в соответствующих правилах и их реализации в правоотношениях). Эта связь (правовая связь) выражается в формировании государственной власти обществом, в распределении государственной власти командой (партией), победившей на выборах, и в осуществлении государственной власти (в принятии нормативно-правовых и индивидуально-правовых актов и их реализации).

закону». — Дворкин Р. О правах всерьез. М., 2004. С. 264. О допустимости ограничения прав человека см.: Там же. С. 273—275.

Учебное издание

Илья Львович ЧЕСТНОВ,
доктор юридических наук, профессор

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Учебное пособие для бакалавриата

Часть I

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА

Редактор *О. Е. Тимощук*
Компьютерная верстка *Е. А. Меклиш*

Подписано в печать 11.07.2016. Формат 60x90/16.
Печ. л. 5,75. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—150).
Заказ 2256.

Редакционно-издательская лаборатория
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44