

Глава 3

Государство и власть как осевые элементы мира политического

Мир политического, будучи одной из основополагающих подсистем человеческого сообщества, представляет собой весьма сложный и многослойный комплекс явлений, институтов, отношений, процессов и т.д. Некоторые авторы даже убеждены в том, что политика включает в себя все формы социальной активности, направленной на производство и распределение всех материальных и человеческих ресурсов. Как считали, например, С.Штурм и Б.Латур [148, с. 783-802], необходимо провести теснейшую параллель между тем, что мы называем социальным, и тем, что может быть определено как политическое. Существует и противоположное мнение, отрицающее за политическим какое-либо реальное содержание. По словам, например, германского политолога М.Хеттиха, политика не имеет собственной экзистенции и соответственно не способна самовоспроизводиться. Она существует в виде мышления, говорения и поведения. Как утверждал Хеттих [121, с. 25], можно даже сказать, что политическая реальность вообще не существует и что политическое скорее привносится людьми в социальную реальность.

Тем не менее мир политического существует в качестве самостоятельного феномена. Следующие две главы посвящены анализу основных его элементов.

3.1. Общая характеристика мира политического

Как уже отмечалось, проблема определения мира политического конкретизируется как проблема выявления границ между ним и другими подсистемами человеческого общежития. При этом необходимо еще раз подчеркнуть, что когда мы выделяем гражданское общество и мир политического в качестве самостоятельных подсистем человеческого социума, то речь идет об их разграничении лишь в смысле веберовских идеальных типов. Это некие абстрактные конструкции, которые не всегда совпадают с реальной жизненной практикой. Их вычленение обусловлено главным образом эпистемологическими соображениями. В реальной действительности гражданское общество и мир политического не существуют и не могут существовать друг без друга, они неразрывно связаны между собой и составляют две стороны одной медали.

Более того, существует ряд институтов и феноменов, которые могут быть отнесены одновременно и к сфере гражданского общества, и к политической сфере, служа связующими звеньями между ними. Причем именно от структур и институтов, находящихся на стыке этих двух образований, в решающей степени зависит нормальное функционирование как гражданского общества, так и государства, их жизнеспособность, динамика развития. Они в совокупности обеспечивают соединение общества и политической подсистемы в единую систему. Отметим, что между любыми двумя взаимодействующими системами (в нашем случае гражданским обществом и миром политического) существует некоторая зона, характеризующаяся наличием структурных компонентов, общих для обеих систем. Процесс взаимообмена и взаимосвязи между ними обеспечивается в силу существования этой зоны взаимопроникновения. К таким структурным элементам относятся политические партии, механизмы и объединения, клубы, средства массовой информации и т.д.

В гл. 1 и 2 говорилось, что в античном мире и средневековье мир политического выступал в единстве с другими подсистемами человеческого социума, что все сферы жизни были пронизаны политическим, государственным началом. Окончательное вычленение гражданского общества и мира политического произошло в Новое время, особенно в XVIII-XIX вв. в процессе формирования капиталистической системы с такими ее основополагающими атрибутами, как частная собственность, свободная рыночная экономика, представительство-парламентская демократия и правовое государство, разграничение между социальной и политической сферами, экономическими, социальными и политическими функциями. Естественно, с этого периода и можно вести речь о мире политического как самостоятельной подсистеме, во многих аспектах автономной относительно как экономической сферы, так и гражданского общества.

Что же такое политика и мир политического? В гл. 1 этот вопрос уже затрагивался.

Философские и концептуальные аспекты данной проблемы будут проанализированы в гл. 12.

Ниже дается лишь общая характеристика этих понятий.

При всей многозначности данного понятия, когда говорят мире политического, речь все же идет об особой сфере жизнедеятельности людей, связанной с властными отношениями, государством и государственным устройством, теми институтами, принципами, нормами и т.д., которые призваны гарантировать жизнеспособность того или иного сообщества людей, реализацию их общей воли, интересов и потребностей. Иначе говоря, под политическим подразумевается все то, что имеет касательство к феноменам, институтам, организационным формам и отношениям в обществе, за которыми признаны окончательная власть и авторитет, существующие в нем для утверждения и сохранения порядка и реализации других жизненно важных для него целей. Мир политического включает множество сфер: государственно-правовую, партийную, избирательную, механизмы принятия решений и т.д. Политика имеет структурные и системные компоненты, которые охватывают аспекты политического господства и правления, господства и сотрудничества, конституирования власти и политического неравенства, механизма правления в рамках различных государственно-политических систем, отношений людей с институтами власти, механизма обеспечения единства жизнеспособности и бесперебойного функционирования политической системы, политической социализации, политической коммуникации и средств массовой информации и т.д. Отметим интересный (в данном контексте) факт: в английском языке для обозначения политики используют два термина: policy и politics. Как отмечал Р.Арон [3, с. 21-22],

...слово "политика" в первом значении — это программа, метод действий или сами действия, осуществляемые человеком или группой людей по отношению к какой-то одной проблеме или к совокупности проблем, стоящих перед сообществом. <Во втором же значении это слово> относится к той области общественной жизни, где конкурируют или противостоят различные политические (в значении policy) направления Политика как область — это совокупность, внутри которой борются личности или группы, имеющие собственную policy, то есть свои цели, свои интересы, а то и свое мировоззрение.

Иначе говоря, политика представляет собой одновременно и сферу деятельности, и форму деятельности. Политика связана как с разрушением, так и с созиданием, в ней грязь и чистота, добро и зло. Она связана как с миром, так и с кровью и насилием. Но при этом нельзя не согласиться с Ницше, который говорил [50, с.430], что всякая политика сводится к тому, чтобы сделать сносной жизнь возможно большему числу людей.

Человек — центральный субъект политики, политика — функция взаимодействующих между собой людей. Каковы эти люди, такова и политика. Люди, живущие вместе, могут преследовать разные цели и поступать по-разному, но очевидно и то, что они не могут жить вместе, если расходятся друг с другом во всех без исключения вопросах. В сущности политика начинается там, где существуют конфликты. Политика призвана найти пути и средства разрешения возникающих в человеческом сообществе конфликтов. Таким образом, если гражданское общество представляет собой арену столкновения и взаимодействия множества частных противоречащих друг другу и конфликтующих интересов то мир политического заключает в себе объединяющее всех членов общества начало. Как выражение всеобщей воли он призван примирить и совместить друг с другом разнородные и конфликтующие интересы всех членов общества.

При этом важно учесть, что политика подразумевает участие во властных отношениях или стремление оказать влияние на распределение власти. Как писал М.Вебер [10, с. 646],

.. кто занимается политикой, тот стремится к власти' либо к власти как средству, подчиненному другим целям (идеальным или эгоистическим), либо к власти "ради нее самой", чтобы наслаждаться чувством престижа, которое она дает

Поэтому мир политического можно рассматривать как арену конкурентной борьбы представителей различных социально-политических сил за власть, за монопольное право говорить и действовать от имени этих сил. Иначе говоря, конфликт и политика самым тесным образом связаны между собой. Но для разрешения конфликтов можно использовать разные пути

и средства. Это находит выражение в факте существования различных форм правления, режимов, правительств, политических партий, организаций и т.д. В любом случае государство (если речь не идет о той или иной форме тоталитарно-террористической диктатуры) как выражение всеобщей воли, а не интересов какой-либо группы или класса преследует цель воспрепятствовать тому, чтобы конфликты между ними не достигли взрывоопасной точки, обеспечить условия для достижения консенсуса по основополагающим вопросам общественно-политического устройства.

Сказанное позволяет сделать вывод, что политические реальности и феномены невозможно понять без учета системы общения, средств и механизмов политической коммуникации, которые в одинаковой степени связаны как со сферой общественного сознания, социокультурной и политико-культурной сферами, так и с собственно миром политического. Политическое пронизывает мировоззренческая система, в которой немаловажное место занимает идеология. Здесь большое значение для определения сущностных характеристик и границ политического имеет политическая философия и политическая теория. Интегральной частью мира политического являются также политическая культура, политическая этика, различные идейно-политические течения и т.д., обеспечивающие его субъектную инфраструктуру.

Устойчивость и жизнеспособность любой социально-политической системы или структуры зависят от готовности ее субъектов жить в соответствии с определенными законами и правовыми нормами. А это в свою очередь зависит от признания ими законности, или легитимности, этой системы. Некоторые авторы (например, М.Дюверже) даже считают, что принуждение силой, будь то физической, экономической или иной, нельзя называть властью. По их мнению, о власти можно говорить лишь в том случае, когда подчиняющийся верит в то, что, повинаясь власти, он поступает нормально, справедливо и на законных основаниях. Таким образом, власть предполагает не только физическое принуждение, но и веру в его законность. Политическая легитимизация — это признание по меньшей мере большинством членов общества правомерности господства политического режима, действующего в данный конкретный период. Следует учесть, что такое признание невозможно обеспечить только насильственными средствами, что большинство людей участвует в политическом сообществе, как правило, добровольно, а не по принуждению. Нельзя забывать и то, что политическое имеет своим основанием и своей целью всеобщую взаимосвязь социальных групп, институтов, частных и публичных сфер деятельности людей.

Здесь речь идет об условиях, формах и рамках существования и функционирования, без которых ни одна, в том числе и политическая, система не способна выжить. С данной точки зрения политическое имеет следующие измерения: директивное, функциональное, коммуникативное, которые в свою очередь включают в себя целеполагание, а также средства и методы реализации целей.

Во всех указанных аспектах для характеристики феномена политического определяющее значение имеет принцип всеобъемлемости или всеобщей обязательности решений и велений государства, использующего все арсеналы закона, права и аппарата насилия для общезначимого регулирования общественных отношений.

Изложенное выше дает достаточные основания для вывода, что мир политического охватывает широкий диапазон институтов, процессов, явлений, отношений и т.д. Разумеется, все они не могут быть проанализированы в данном учебнике. Ниже рассматриваются основные понятия политологии: сущностные характеристики государства, власти и властных отношений, политической системы, ее основных институтов, политических режимов, форм государственно-административного устройства и т.д.

3.2. Государство и власть как основополагающие категории политического

Очевидно, что политическое, мир политического — более широкие понятия, нежели понятия "государство", "политическая система", "власть" и т.д. (нередко эти понятия применяются как синонимы, что со строго научной точки зрения недопустимо). Но тем не менее необходимо подчеркнуть, что в центре мира политического стоят государство, власть и властные отношения. Они составляют основополагающие категории политической теории и дают ключ к пониманию сущности и предназначения политики политических институтов и всего мира политического. Только раскрыв вопрос о природе власти и государства, можно выделить политику из всей общественной системы и комплекса общественных отношений.

Поэтому неудивительно, что значительная часть известных определений строится на понятиях государства и власти. Их можно сгруппировать вокруг двух базовых формулировок. В одной из них внимание концентрируется на государстве, а в другой - на власти. Анализ реального содержания понятия политического показывает, что при всей обоснованности обеих формулировок они нуждаются в существенной коррекции. В частности, если верны доводы, приведенные в 1.1, то обнаружится, что в эпоху античности и средневековья государство отнюдь нельзя полностью отождествлять с политическим в целом. Во всяком случае в тот период политическое еще не отделилось от общества. Остается также спорным вопрос о том, правомерно ли говорить о политическом в догосударственном состоянии, например в эпоху первобытно-общинного строя. Государство существует там, где есть политика, но политика сама по себе может существовать и вне государства. Наглядный пример этого — политика разного рода международных организаций, в которых не всегда государство, по крайней мере официально, играет определяющую роль.

Итак, тесная взаимосвязь понятий "государство" и "политика", "государство" и "политическое" само собой подразумевается. К.Шмитт совершенно справедливо отмечал [78, с. 37], что "... понятие государство предполагает понятие политического". По его словам,

...государство есть политический статус народа, организованного в территориальной замкнутости... Государство по смыслу самого слова и по своей исторической явленности есть особого рода состояние народа.. это — просто статус, статус как таковой.

Шмитт подчеркивал, что оба этих признака — статус и народ - получают смысл лишь благодаря более широкому признаку - политическому.

Часть авторов при определении политического в качестве ключевой категории использует власть. Как считал, например, американский политолог Дж.Кетлин [101, с. 80],

...политическая наука становится равнозначной исследованию власти в обществе, то есть превращается в науку о власти. Это наука о действительной воле к власти и ее рациональной координации в обществе.

Очевидно, что в данном случае политическая наука характеризуется как дисциплина, призванная исследовать формирование и распределение власти. Этот подход подчеркивает динамический характер политики и обращает внимание на то, что силы, контролирующие форму и поведение государства, сродни тем силам, которые действуют в других институтах, таких, как церкви, корпорации, профсоюзы, университеты и т.д.

Власть существовала задолго до возникновения государства. Как социально-политический феномен власть составляет антитезу состоянию безвластия, отсутствия власти. По мысли советского историка Н.И. Конрада,

...началу "архэ" (власти) как символа необходимости для существования человечества какого-то организованного порядка, регулируемого общеобязательными нормами, противопоставлялось начало "анархэ" (безвластия) как символа общественного устройства, свободного от всякого принуждения. На рубеже нашей эры римлянин Овидий представлял себе такое общество, названное им "золотым веком", как время, "когда люди без всяких судей сами, по собственной воле соблюдают честность и справедливость."

В период первобытно-общинного строя власть носила общественный характер и осуществлялась всеми членами рода или племени, которые избирали старейшину. С усилением социальной дифференциации и возникновением государства на смену авторитету старейшины пришел авторитет публичной власти. Возникли аппарат власти, особые принудительные учреждения, которые в лице государства отделились от общества и стали над ним.

Но для определения политического власть и влияние сами по себе недостаточны. Дело в том, что властные отношения характерны для церкви, профсоюза, семьи, особенно для отношений между родителями и детьми, которые нельзя назвать политическими. Следует учесть и то, что часто понятие "власть" используется в качестве метафоры. Говорят, например, о власти

традиций предрассудков, идей, любви и т.д., о власти человека над самим собой, над природой и т.п. Однако свое наиболее адекватное выражение понятие "власть" находит в политической сфере.

Рассмотренные подходы, как представляется, не исключают, а дополняют друг друга, поскольку в обоих случаях речь по сути дела идет о двух важных аспектах одного феномена. В первом подходе внимание концентрируется на организации и системе, во втором — на процессе и результате. Первый подход не охватывает политику в догосударственных обществах, при этом чрезмерно выпячивая форму и легализм, игнорируя авторитет и легитимность. Определение же исключительно в терминах власти четко не указывает субъекта власти и может включать все организованные группы: семью, церковь, профсоюзы и т.д. Органическое сочетание, единство этих двух феноменов выражается в том, что государство — главный субъект политической власти и властных отношений.

3.3. Место государства в мире политического

Определение сущностных характеристик государства и власти сопряжено с немалыми трудностями. Как отмечал М. Вебер, научное понятие государства, как бы оно не было сформулировано, является синтетическим, создаваемым для определенных целей познания. Само понятие "государство" в смысле политически организованного общества сравнительно новое, восходящее к Н. Макиавелли. Древние греки использовали в данном значении термины "polis" и "politeia", а римляне — термины "res publica") "civitates". Выражение "status rei publicae" и подобные ему, на пример "status rei romanae", которые были в хождении в античности, в конечном счете трансформировались в понятие "государство" (stato, staat, etat, state).

Как отмечал М.Дюверже, само понятие "государство" используется в двух значениях. Так, когда говорят, например, о вмешательстве государства в экономическую жизнь или же за что-то оно подвергается критике, то речь идет об институтах и должностных лицах, составляющих в совокупности систему управления. А когда говорят, что Франция, Великобритания, Россия являются государствами, то имеется в виду, что они составляют человеческие сообщества особого типа, особым образом организованные нации, обладающие суверенитетом. Очевидно, что эти два знания тесно связаны: государство в первом смысле управляет государством во втором смысле [105, с. 28].

Государство организует и формализует мир политического. Оно тесно связано с такими вещами, как механизмы, структуры, учреждения, юрисдикция, власть и властные отношения, права, комплекс систематизированных отношений и т.д. Государство включает систему или, вернее, машину управления — правительство, состоящее из конкретных органов и лиц, занимающих официальные должности и осуществляющих власть от имени государства. Его можно рассматривать как институт, призванный коллективно ограничивать индивидуальные интересы и страсти и тем самым обеспечивать контролируемую и упорядоченную свободу перед лицом возможного злоупотребления силой, хаоса и беспорядков.

Современное государство есть одновременно и арена политической борьбы за власть и ставка последней. Государственная идея суть комплекс формализованных, догматизированных политико-правовых норм, правил, установок. В целом можно согласиться с Г. Алмондом, который характеризовал государство как нормативный центр политической системы, ее предел и оправдание. При таком подходе политику можно было бы определить как государственное осуществление общего блага, хотя при этом допускаются негосударственные и неполитические формы осуществления общего блага. Зачастую государство не без оснований рассматривается как институциональный аспект политического взаимодействия людей, составляющих то или иное общество. Более того, государство есть в некотором роде наиболее высокоорганизованная форма политического сообщества.

Государство представляет все общество в совокупности, им и от его имени принимаются все без исключения властные решения, касающиеся всех членов общества и обязательные для выполнения всеми ими. Это, собственно говоря, основная форма политической интеграции общества на строго ограниченной географической территории, подчиненной определенному типу политического господства. Оно является носителем власти, юрисдикция которой распространяется на всех членов общества и на всю территорию страны. Как писали Дж.Пеннок и Д.Смит, государство можно определить как социальную организацию, имеющую конечную власть над всеми людьми, проживающими в границах определенной территории, и имеющую главной своей целью решение общих проблем и обеспечение общего блага при сохранении прежде всего порядка.

С этой точки зрения государство представляет собой политическую самоорганизацию общества. Сказанное позволяет делать вывод, что государство занимает особое место в мире политического, являясь его осевым, или стержневым, элементом, вокруг которого объединяются все остальные составляющие. Если партия и другие институты представляют интересы и позиции тех или иных категорий и группировок граждан в политической системе то государство выражает всеобщий интерес, оно есть главный инструмент реализации власти, главный субъект суверенитета.

Государство наряду с семьей, языком, культурой и т.д. является одним из неискоренимых фундаментальных институтов, составляющих инфраструктуру жизнедеятельности человека как общественного существа. В основе государства лежит стремление к достижению стабильности внутреннего и внешнего миров, пронизывающее все человеческое бытие. Не случайно Б.Н. Чичерин рассматривал государство как главный двигатель и творца истории. В этом смысле государство не есть выражение определенного отдельно взятого экономического, социального, культурного или иного аспекта существования человеческого сообщества. По словам Гегеля [18, с. 44],

... государственное устройство народа образует единую субстанцию, единый дух с его религией, с его искусством и философией, или по крайней мере с его представлениями и мыслями, с его культурой вообще (не говоря о дальнейших внешних факторах, о климате, соседях, положении в мире). Государство есть индивидуальное целое, из которого нельзя взять одну отдельную, хотя и в высшей степени важную сторону, а именно государственное устройство само по себе.

3.4. Проблема соотношения нации и государства

Государство — такое образование, в котором в различных сочетаниях представлены и теснейшим образом сплетены этнонациональные, социокультурные, имущественные и гражданские интересы людей. Разумеется, здесь ключевое значение имеет основополагающая цель, ради реализации которой то или иное государство создано. Как правило, содержанием такой цели считается прежде всего реализация общей воли или обеспечение общего блага. Возникает вопрос: что есть общая воля или общее благо? В этом русле интересные суждения высказал английский исследователь Л.Халле. Например, государство не имеет сколько-нибудь реальной формы существования, которую можно было бы ощутить или проверить с помощью органов чувств. Если мы говорим, что государство действует, то допускаем, что оно обладает некой общей волей, в соответствии с которой действует. Но что такое воля и где она находится? Скажем, в XVI или XVII в. можно было говорить о "воле Франции", которая персонифицировалась в личности французского короля Карла Валуга, или о "воле Англии", персонифицировавшейся в личности английского короля Генриха Ланкастера. Карл Валуга говорил "как франция", а нынешний президент говорит "за Францию". Но что понимается в таком случае под "волей Франции" и кто выражает ее? Если под ней имеется в виду воля анонимного французского народа, то нельзя забывать, что народ — это корпоративная личность, т.е. абстракция, а абстракция не может говорить сама за себя, за нее кто-то должен говорить.

В рассматриваемом контексте речь, разумеется, идет об общей воле всей совокупности граждан государства и об их общем интересе. Кто же эти граждане государства? Здесь мы сталкиваемся с вопросом о соотношении этноса, нации и государства. Попробуем ответить на этот вопрос, который крайне актуален для нас, граждан многонациональной России.

Формирование нации предполагает подчинение родовых, племенных, архаических, патриархальных и т.д. начал неким универсальным, космополитическим началам, разумеется, в пределах определенной территории первоначально применительно к близким по происхождению, традициям, обычаям, языкам и Другим архаическим по своей сущности элементам, возникшим и сосуществовавшим в более или менее едином социокультурном пространстве. Здесь во всех (во всяком случае в большинстве) случаях имел место длительный исторический процесс сведения к единому знаменателю множества исходных элементов, являвшихся достоянием отдельных родоплеменных, этнических и иных образований, и конструирования на их основе некоторой общей для всей нации социокультурной

инфраструктуры. На различных этапах исторического процесса в его орбиту попадал все более широкий круг родоплеменных групп, этносов, народов.

В государственных образованиях, созданных на родоплеменной или этнокультурной основе, отношения между людьми регулируются с помощью обычаев, традиций и т.д., в национальном же государстве — государственно-правовыми нормами и законами. Государство в современном смысле слова возникло, по-видимому, только тогда, когда родоплеменной принцип, кровно-родственных отношений организации жизнеустройства, людей и их разграничения дополнились территориальным принципом. По сути дела в современном мире государство немислимо без четкого разграничения территории, которую оно занимает, и территорий других государств.

Можно привести множество примеров, когда принадлежность к нации не совпадает с этнической и антропологической принадлежностями. Таким образом, нация предполагает не только и не столько антропологическое и этническое происхождения индивида, сколько его социокультурную, историко-культурную и государственную принадлежность. Национальное государство пришло на смену сословному, партикуляристскому государству. Во многих аспектах процессы формирования гражданского общества и национального государства, во всяком случае на Западе, совпадали, взаимно стимулировали друг друга.

В обоих случаях имел место процесс универсализации и космополитизации. В отношении гражданского общества это был процесс ликвидации сословных или иных привилегий и утверждения гражданского статуса всех членов общества, равных перед законами государства. Государство в свою очередь измеряет поведение всех своих граждан общей меркой независимо от их социальной, религиозной, профессиональной или иной принадлежности. Государство способствует национальному сплочению в институционализации нации, хотя не заменяет и не упраздняет ее. Но прав Л.А. Тихомиров, который писал [67, с. 33]:

Нация есть основа, при слабости которой слабо и государство; государство, ослабляющее нацию, тем самым доказывает свою несостоятельность.

Вместе с тем нельзя не учитывать и то, что национализм, особенно этнонациональное начало в политике, может быть ром как национального и политического освобождения, так и централизации государства, сопряженной с усилением репрессивного аппарата.

Важный принцип государства — *универсализм*, или всеобщность. Его в формальном плане не интересуют специфические национальные стереотипы поведения, культурное своеобразие ведения различных этнических, религиозных или иных групп.

Они интересуют его лишь постольку, поскольку наносят ущерб интересам и правам отдельного гражданина независимо от его социальной, национальной, религиозной и т.д. принадлежности. Государство имеет дело с гражданином, оно озабочено обеспечением условий реализации его интересов, прав и свобод. Как не без основания отмечал Э. Дюркгейм, назначение государства состоит, с одной стороны в том, чтобы направлять "неразумную мысль" толпы с помощью "более продуманной мысли", а с другой стороны в том, чтобы освободить индивида, возратить личности тот простор, который отняли у нее "местные группы, обладающие властью, и церковь". Государство обладает наиболее совершенной внутренней организацией и в силу этого способно добиваться эффективного подчинения делу реализации своих целей всех данных или граждан. С этой точки зрения особенно важно, что государственная власть носит институционализированный характер и отделена от конкретных личностей, что существенно отличает ее от других форм власти. Одной из сущностных характеристик современного государства является его безличность, независимость от личности того или иного конкретного руководителя, главы государства или правительства, от самого правительства, находящегося в данный конкретный период у власти. Эти последние в глазах управляемых предстают как простые агенты абстрактного безличного государства.

3.5. Суверенитет и закон

Теория суверенитета формировалась вместе с *идеями национального государства*. Она первоначально разрабатывалась во Франции на рубеже средних веков и Нового времени в борьбе монархии против папы римского и Священной Римской (германской) империи, а также против феодальной раздробленности. Она была призвана помочь королю утвердить свою единоличную власть в пределах национального государства. Важным этапом в этом процессе явилось царствование Филиппа Красивого, который в своей борьбе против папы Бонифация VIII противопоставил римскому теократизму принцип суверенитета королевской власти,

основанного на национальной самостоятельности. Идея национальной государственности одержала блестящую победу над римско-католическим универсализмом в XVII в. в борьбе англиканской церкви Великобритании с папством за свою самостоятельность. Приоритет в разработке идеи государственного суверенитета принадлежит публицисту периода религиозных войн Ж. Бодену, который считал, что суверенитет является основополагающим знаком государства. По его мнению, государству принадлежит вся полнота власти над всеми членами общества и всем тем, что им принадлежит. Государство образуется тогда, когда разрозненные члены сообщества объединяются под единой высшей властью т.е. суверенитетом. Те пертурбации и бедствия, которые пережила Франция того времени, привели Бодена к мысли о необходимости концентрации власти в руках централизованного государства. Политическая и социальная стабильность, утверждал он, требует, чтобы в любом государстве была верховная или суверенная власть, не ограниченная в своей юрисдикции и несменяемая. По Бодену, суверен не обладает неограниченной властью над личностью и собственностью своих подданных. Он подчинен ограничениям, налагаемым естественным законом и обычным правом. Но ни то, ни другое не может быть приведено в действие обществом. Юридически суверен не может низложить или противодействовать ему. Либо правитель независимого государства обладает абсолютной властью, подчеркивал Боден, либо он подчинен какой-либо другой власти, например сословиям или группам, которые являются в таком случае суверенами. Развивая эту традицию, Т. Гоббс утверждал, что государство получает свою законность или легитимность, своего рода мандат на преодоление состояния войны всех против всех в результате соглашения между членами догосударственного сообщества людей. Трудно установить источник суверенитета государства. Но тем не менее это реальный феномен. Проблема суверенитета затрагивает не только иерархию властных структур в рамках государства, но и место самого государства в ряду человеческих сообществ, союзов, коллективов. Когда говорят о суверенитете государства, то подразумевают, что все другие коллективы — общины, семьи, ассоциации, провинции, товарищества и т.д. — занимают подчиненное по отношению к нему положение. На данной территории нет власти выше государственной. Здесь она суверенна над всеми другими властями. Как отмечал П.И. Новгородцев, верховная власть едина и неделима в том смысле, что она ни при каких обстоятельствах "не может допускать другой власти, стоящей над нею и рядом с нею". Государство есть субъект права, и в качестве юридического лица его правозаконность основывается на коллективности, неделимости той территории, на которой живет это коллектив. Церковь, например, обладает той или иной формой власти и авторитетом, но она не является государством. Так, католическая церковь по всем признакам представляет собой организованную коллективность, она обладает верховной властью в делах веры, располагает администрацией, построенной по иерархическому принципу, но не связана с определенной территорией. Как подчеркивал Л. Дюги [30,с.129],

...характер государства может и должен признаваться только за коллективностью, располагающей политической властью и обитающей на определенной территории.

С этой точки зрения универсальность *суверенитета* состоит в том, что власть государства стоит над всеми другими конкретными формами и проявлениями власти на этой территории. Суверенная власть не зависит от какой-либо иной власти, наоборот, все остальные власти зависят от нее, берут свою легитимность от нее. Поэтому естественно, что государственный суверенитет включает такие основополагающие принципы, как единство и неделимость территории, неприкосновенность территориальных границ и невмешательство во внутренние дела. Если какое бы то ни было иностранное государство или внешняя сила нарушает границы данного государства или заставляет его принять то или иное решение, не отвечающее национальным интересам его народа, то можно говорить о нарушении его суверенитета. А это явный признак слабости данного государства и его неспособности обеспечить собственный суверенитет и национально-государственные интересы. Государство может быть только суверенным. Суверенитет — основополагающий критерий государства. Если нет суверенитета, то нет и государства. Суверенитет определяет само бытие государства. Он призван обеспечить унификацию, единение, самоопределение и функционирование властной системы, и служит критерием различения государства от догосударственного состояния. Суверенитет может быть внутренним и внешним. Внутренний суверенитет — это право и полномочия повелевать всеми людьми, обитающими на национальной территории и являющимися как гражданами, так и не

гражданами данного государства. Внешний суверенитет призван обеспечить территориальную целостность и невмешательство внешних сил во внутренние дела страны.

Следует отметить, что такое жесткое определение суверенитета, восходящее к Т. Гоббсу, в XIX и особенно XX в. в ходе ожесточенных дискуссий подверглось более или менее значительной модификации. Тезис о неограниченности был в некотором роде смягчен демократизацией общества и политической системы, в результате чего власть государства была ограничена властью и влиянием общественных организаций и ассоциаций: профсоюзов церкви, заинтересованных групп и т.д. Особенно серьезной корректировке идея суверенитета, как будет показано ниже, подверглась в странах с федеративным устройством.

Другим важным инструментом и атрибутом государства, обеспечивающим его универсальность, является *закон*. В определенном смысле закон есть выражение суверенитета. Закон обладает некоторой формой всеобщности в том смысле, что его правомерность и авторитет должны признать все и соответственно все должны ему подчиняться. Как справедливо подчеркивал Б.П. Вышеславцев [14, с. 233],

...закон есть первая субстанция власти. Все великие властители и цари были ,прежде всего законодателями (Соломон, Моисей, Юстиниан, Наполеон). В законе и через закон власть существенно изменяется: она перестает быть произволом и становится всеобщепобавительной нормой.

Идея закона прошла длительный путь эволюции. В античности закон рассматривался скорее как выражение политической власти, нежели ее ограничение. Но в последовавших за античностью варварских королевствах закон представлял собой унаследованный от предков обычай, который никто не вправе изменить. Функция королей состояла не в том, чтобы издавать законы, а в том, чтобы осуществлять их: и законы связывали королей не в меньшей степени, чем их подданных. Эта идея была развита в концепции естественного права, сформулированной стоиками и христианскими мыслителями в конце периода античности. По утверждению христианских теологов, мир — это творение высших сил, всевышнего, и соответственно все его творения, в том числе и люди, связаны его волей, которая проявляется отчасти через откровение, как оно интерпретируется церковью, отчасти с помощью естественного разума. В средние века, таким образом, короли были подотчетны трем различным формам права: божественному закону, естественному праву разума и обычному праву страны. Причем законы представляли собой не продукт, а источник законной власти, и любой суверен, который нарушал их, рассматривался как тиран, а не как законный правитель. Уже со времен античности все настойчивее пробивала себе дорогу мысль, что власть или государство должны служить народу, а не наоборот. Так, еще Аристотель говорил, что семья как общественная структурная единица первична по отношению к государству. Не семья и другие простейшие человеческие реальности должны приспособливаться к государству, а, наоборот, государство должно приспособливаться к ним. Эта мысль получила дальнейшее развитие на рубеже средних веков и Нового времени.

В 1574 г., т.е. через два года после Варфоломеевской ночи (24 августа 1572 г.), когда были уничтожены тысячи гугенотов, Т. Беза опубликовал анонимно работу "О правах властителей по отношению к своим подданным", где по сути дела было сформулировано положение, ставшее одним из основных в теории общественного договора. В начале работы Беза поставил вопрос: следует ли подчиняться властителям так же безоговорочно, как воле божьей? Отвечая на этот вопрос отрицательно, Беза обосновывал мысль о том, что если короли несправедливы и нарушают божественные заповеди, то народ вправе не подчиняться им. Не народы существуют для правителей, а правители для народов, так же как пастух нужен для стада, а не стадо для пастуха.

Считая, что верховная власть — не продукт естественного права, а некий исторический факт, Г. Гроций утверждал, что она представляет собой результат добровольного договора, заключенного людьми "ради права и общей пользы". Само учение о народном суверенитете предполагает, что, поскольку всякая власть исходит от народа, за ней нельзя признать большей божественности, чем за самим народом, представителем которого эта власть является. Этот тезис используется почти во всех современных либерально-демократических теориях политики и политических систем.

3.6. Власть и монополия на законное насилие

Феномен власти проявляется во всех человеческих сообществах: власть родителей над детьми в семье, руководителя предприятия над работниками, президента ассоциации над ее членами,

мэра города над своими подчиненными, папы над прихожанами католической церкви и т.д. В политической науке же речь идет, прежде всего, о политической власти. При этом большинство исследователей придерживается того мнения, что лишь власть, осуществляемая государством, его институтами и должностными лицами, является политической властью. Она отличается совершенством внутренней организации и степенью подчинения себе Управляемых. Государство — главный и единственный носитель Политической власти. Специфическая особенность государственной власти состоит в том, что она осуществляется единой системой специальных центральных, или высших, и местных, или низестоящих, органов, взаимосвязанных между собой по вертикали и горизонтали.

В целом под *властью* подразумевается способность ее та (отдельной личности, группы людей, организации, партии, государства) навязать свою волю другим людям, распоряжаться и управлять их действиями, используя насильственные или ненасильственные средства и методы. Власть возникла с появлением человеческого общества и вместе с ним прошла длинный путь развития. Власть — необходимый элемент общественной организации, без которого невозможны жизнеспособность и функционирование общества, она призвана регулировать взаимоотношения между людьми, между ними, обществом и государственно-политическими институтами.

Одна из главнейших задач государства — разрешение противоречий между необходимостью порядка и разнообразием интересов в обществе, сопряженных с конфликтами. То есть государство и власть, политическое в целом призваны внести порядок и организованность в социально-политический процесс, обуздать стихию человеческих страстей. Поэтому естественно, что и государство, и власть самым тесным образом связаны с насилием.

Государство, даже самое демократическое, — это во многих отношениях механизм принуждения, насилия над людьми. Еще Т. Гоббс (продолжая в этом вопросе традицию Н. Макиавелли) усматривал главный признак государства в "монополии на принуждение и насилие". С тех пор этот тезис в разных редакциях стал общим для большинства теорий государства. В частности, известный немецкий правовед XIX в. Р. Еринг подчеркивал, что государство обладает абсолютной монополией на принуждение.

Наиболее завершенную разработку данный тезис получил у М. Вебера. Он утверждал, что государство невозможно определить социологически в терминах его целей или из содержания его деятельности, поскольку нет такой задачи, которая была бы исключительным достоянием государства. Поэтому, говорил Вебер, четко очерченный признак государства следует искать в средствах, которые оно использует. Таким средством, по его мнению, и является насилие. Как считал Вебер [10, с. 645],

... государство есть то человеческое сообщество, которое внутри определенной области... претендует (с успехом) на монополию легитимного физического насилия. Ибо для нашей эпохи характерно, что право на физическое насилие приписывается всем другим союзам или отдельным лицам лишь настолько, насколько государство со своей стороны допускает это насилие единственным источником "права" на насилие считается государство.

Исходя из этого М. Вебер рассматривал государство [там же, с. 646]

...как отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство. Таким образом, чтобы оно существовало, люди, находящиеся под господством, должны подчиняться авторитету, на который претендуют те, кто теперь господствует.

Хотя сущность государства и власти, политического в целом как будет показано ниже, и нельзя свести всецело к отношениям господства и подчинения, все же с точки зрения власти властных структур эти отношения отличают политическое от других сфер общественной жизни. Более того, государство, власть и насилие немыслимы друг без друга. Хотя отметим, что насилие не является единственным средством государства. Но это специфическое для него средство. Это вполне естественно, ибо государство (особенно современное государство, в котором как в едином организме сочетается множество разнообразных конфликтующих, зачастую несовместимых интересов, устремлений, установок и т.д.) не в состоянии обеспечить

выполнение своей главной функции — реализацию общей воли своих подданных — одними уговорами или же полагаясь на их сознательность и добрую волю. Мировая история по большому счету еще не знала государства без механизмов и средств предотвращения уголовных правонарушений и наказания за них, без системы исправительных учреждений. Насилие или угроза применения насилия является мощным фактором, удерживающим людей от всякого рода посягательств на жизнь, свободу, собственность других членов общества. Непременными атрибутами государства являются армия, полиция, призванные гарантировать внутреннюю и внешнюю безопасности как самого государства, так и всех без исключения его подданных. Они составляют инструмент силового обеспечения политики государства. В этом контексте прав Французский мыслитель конца XVIII — начала XIX в. Ж. де Местр, который говорил: "Бог, сотворивший власть, сотворил и наказание <...> Палач сотворен вместе с миром". Государство отличается от всех других форм организации людей тем, что оно располагает военной силой и судебно-репрессивным аппаратом. Не случайно при определении политического К. Шмитт особое значение придавал *jus belli* — праву вести войну. Объясняя свою мысль, он говорил, что государство, выступающее как единство политического, вправе требовать от всех тех, кто принадлежит к данному конкретному народу, быть готовыми идти на смерть в войне с врагами. "Благодаря этой власти над физической жизнью людей, - писал К.Шмитт, — Политическое сообщество возвышается над всякого иного рода сообществом или обществом" [78, с. 51].

Иначе говоря, государство вправе не только применять к своим подданным в случае необходимости насилие, но и требовать от них служения государству с оружием в руках для применения вооруженного насилия к врагам самого государства.

При этом необходимо учесть следующее обстоятельство принципе насилие может быть применено и нередко применяется родителями по отношению к своим детям, руководителей предприятия — по отношению к своим подчиненным и т.д. и все дело в том, что в любом из этих случаев действия применяющих насилие противоречат закону. Более того, закон запрещает такие действия под угрозой применения насилия к ним самим. Что касается государства, то формы, средства, условия использования им насилия или угрозы применения насилия строго определены и регламентированы законом.

Поэтому и говорят о легитимном, или узаконенном, насилии со стороны государства. Важно учесть также не только легитимность насилия, применяемого государством, но и то, что только и только ему принадлежит это исключительное право. Коль скоро все граждане независимо от социального положения, национальной, религиозной, профессиональной или иной принадлежности равны перед законом, то ни один из них не вправе (кроме тех случаев, которые предусмотрены законом) применить насилие в отношении другого человека. Это касается и разного рода организаций, объединений, союзов» заинтересованных групп и т.д.

Другими словами, право или угроза применения насилия отняты у всех индивидов и коллективов, составляющих общество, и сосредоточено у государства. При этом государство не просто наделено правом на применение насилия, а пользуется исключительным правом, т.е. монополией на его применение. Поэтому" говорят, что государство обладает монополией на легитимное, или узаконенное, насилие. Из сказанного можно сделать вывод, что *государство обладает публичной властью*, т.е. прерогативами давать приказы и принуждать повиноваться им, что обеспечивается, в частности, монополией на легитимное насилие, власть и наделяется некоторыми общими, универсальными значениями, в разных социокультурных системах она может пониматься по-разному, иметь особые оттенки, включаться в разные системы координат идеального и т.д. Власть подразумевает людей - субъектов властных отношений, и с этой точки зрения она есть социальный институт. Поэтому вполне естественно, что ее трактовка связана с субъективными позициями разных социальных групп или выражающих их интересы.

Нельзя ни учесть, что в любом обществе существует множество форм и источников власти, влияния и авторитета: экономическая, духовная, нравственная и другие сферы, разнородные неэкономические институты и организации. Они включают социальные движения и добровольные общественные образования: церкви, профессиональные организации, независимые средства массовой информации, культурные институты, политические партии, ассоциации избирателей. К ним же следует отнести и такие "дисциплинирующие" институты, как школы, больницы и т.д. В значительной мере степень независимости граждан от государства, степень демократичности общественно-политической системы пропорциональна степени полицентричности распределения власти в обществе. Как же в этом случае совместить принцип единства и неделимости верховной власти государства? Дело в том, что в соответствии с большинством современных теорий верховная государственная власть имеет некие границы, которые она не вправе преступать. Это — неотчуждаемые права личности на жизнь и свободу

мысли от внешнего вмешательства. Как писал П.И. Новгородцев, императивом для верховной власти остается "идея суверенитета народа и личности". Между правом, государством и отдельно взятой личностью существует некий договор относительно этих неотчуждаемых прав личности на жизнь, свободу и независимость, который подкреплён "народовластием и парламентаризмом" в конституции. Гарантацией сохранения и реализации прав личности П.И.Новгородцев считал строгое разделение прерогатив и функций властей, призванное не допустить перекося в пользу какой-либо ветви власти, в том числе и "деспотизма парламента". При этом он подчеркивал, что "под единой властью... не разумеется, конечно, власть единоличная".

Очевидно, что в современную идею суверенитета органически встроены принципы, не допускающие использования ее в целях установления деспотизма исполнительной или законодательной ветви власти или отдельного лица. В значительной мере эти принципы реально воплощены в системе разделения властей на три главные равносущные друг другу ветви — законодательную, исполнительную и судебную. Разделение властей отражает конкретные интересы конкретных социальных и политических сил, их борьбу и взаимодействие.

При анализе проблемы власти неизбежно возникает о ее соотношении с политическим влиянием и политическим авторитетом. По мнению некоторых авторов, политическое влияние — всеохватывающее понятие, поскольку покрывает собой все формы убеждения, давления, принуждения и т.д. Выделяется также принуждение, рассматриваемое как форма влияния характеризующаяся высокой степенью оказываемого давлени выражающегося в различных формах — от экономического, социального, политического или иного запугивания до применения насилия.

И действительно, в некотором смысле политическую власть политическое влияние невозможно различить, поскольку власть представляет собой определенную форму влияния, а влияние в свою очередь — это просто проявление причинно-следственных отношений. При всем этом власть отличается от просто влияния тем, что она опирается на санкции. Иначе говоря, власть может использовать физические санкции или их угрозу в случае неподчинения повелению или приказу. Влияние же предполагает, что то или иное лицо модифицирует свое поведение или образ жизни, считая, что его интересы могут быть лучше реализованы, если следовать образу жизни, поведения или просто совету другого лица. О политическом авторитете можно говорить в том случае, если лицо, которому приказывают поступить определенным образом, считает, что тот, кто приказывает, имеет на то моральное или иное право. Можно, например, обладать высоким научным или нравственным авторитетом, не имея при этом власти. В целом власть нельзя отождествлять ни с авторитетом, ни с влиянием, хотя в идеале последние являются важными ее ингредиентами. В данном аспекте власть представляет собой систему отношений господства в подчинения, главная цель которого состоит в обеспечении выполнения директивы, приказа, воли и т.д. с помощью влияния, авторитета, разного рода санкций и прямого насилия. Таким образом, *функциональная задача власти* состоит в реализации целей управления, здесь власть призвана осуществлять отношения господства и подчинения между правителями управляемыми. Государство невозможно представить без властвования, господства и подчинения. Более того, можно сказать, феномен власти имманентно присущ обществу. Но вместе с тем следует особо подчеркнуть, что власть имеет множество различных источников и опор и представляет собой многосторонний феномен.

Выделяют различные формы проявления и функционирования власти: насилие и принуждение, наказание и поощрение, контроль и управление, соперничество и сотрудничество. Она может носить как негативный, так и позитивный характер. Поэтому очевидно, что власть нельзя свести всецело к функции насилия. Более того, некоторые исследователи считают, что не санкционированное законом насилие несовместимо с властью. Так, например, М. Дюверже проводил различие между силой (*puissance*) и властью (*pouvoir*): первая базируется исключительно на способности заставлять принуждать других, а вторая — также на вере принуждаемого в законность такого принуждения и необходимость подчиняться ему. Сила и физическое принуждение — это закон сильного, который может принудить более слабого подчиниться просто вследствие неравенства сил. Что касается политической власти, то в ней насилие — один из узаконенных механизмов ее реализации [105, с. 10].

НУЖНО учесть, что во властных отношениях подчиненный — на из сторон, участник этих отношений. Поэтому власть проявляется не только в насилии, но также в различных "динамичных формах зависимости, независимости и взаимозависимости между человеком и человеком, личностью и обществом, социальными группами, классами, государствами, блоками государств" [11, с. 8].

Социальная система власти, являясь некоторой целостностью, состоит из ряда подсистем — правовой, административно-управленческой, военной, воспитательно-образовательной и т.д., в которых как по горизонтальному, так и вертикальному срезу устанавливаются определенные, характерные для каждой из них отношения. Конституции, кодексы, законы, административные решения и т.д. являются средствами реализации власти. В то же время власть подчиняется праву, призванному четко определить властные prerogatives и функции государства. В данном контексте особенность государства состоит в том, что оно обеспечивает реализацию повелительной силы норм права, которые отличаются от моральных, вероисповедных или иных норм, куда государству нет доступа.

Таким образом, власть — это своеобразная система коммуникации между различными ее субъектами, субъектами и объектами, между двумя или более лицами или сторонами, участвующими в системе властных отношений, а не просто достояние одной из сторон. «Власть, — подчеркивал Т. Парсонс, — занимает в анализе политических систем место, во многих отношениях сходное с тем, которое занимают деньги в экономических системах». В этом смысле, по справедливому замечанию К. Дойча, власть представляет собой один из «платежных средств» в политике, которое применяется там, где не срабатывает влияние или добровольное согласование действий. Причем власть не является постоянной и фиксированной величиной. Как и сумма денег, объем власти может уменьшаться или расти. Например, энергичный деятель, пользующийся поддержкой населения, способен придать власти дополнительные значимость и силу. Сама по себе власть носит символический характер и представляет собой инструмент выявления, определения и реализации коллективных целей. Ее эффективность в данном контексте составляет критерий или меру ее ценности. В этом смысле применение физических ограничений для власти аналогично тому, чем является для денег золото: последнее — средство утверждения их стоимости в период кризиса. К золоту как эталону прибегают лишь в периоды кризиса. В нормальной ситуации стоимость денег определяется их способностью к обмену, не прибегая к помощи эталона. Точно так же власть пользуется силой лишь в тех случаях, когда члены коллектива не подчиняются общим интересам данного коллектива.

С этой точки зрения власть сильна и дееспособна не тогда, когда она использует силу в качестве *prima ratio*, а тогда, когда проявляет максимум заботы о членах общества, обеспечивает оптимальные условия для их безопасности и самореализации и прибегает к силе в качестве *ultima ratio*. Злоупотребление властью, подавление свободы граждан заложены не в самой власти, а в необоснованной и неоправданной ее концентрации. Нельзя забывать, что политика — это не только насилие или угроза его применения, наказание и конфликт, но и обещания, вознаграждения, сотрудничество, обмен и т.д. В методологическом плане власть как отношение между двумя или более партнерами опирается на общепринятые или юридически закрепленные в данном обществе ценности и принципы, определяющие и регулирующие место, роль и функции как отдельного человека, так и социальных групп в системе общественных и политических отношений.

Государство как носитель и субъект власти, обладая специальным профессиональным аппаратом, выполняет основные функции по управлению делами общества и распоряжается его природными, материальными и людскими ресурсами. Среди этих функций важное место занимают управление социальными и экономическими процессами, сферами духовной жизни, регулирование социальных, национальных, международных отношений, обеспечение национальной безопасности и общественного порядка, гарантирование соблюдения общеобязательных норм и правил игры в обществе и государстве и т.д.

3.7. Государственно-административный аппарат и бюрократия

Государство — это комплекс институтов, учреждений и органов, каждый из которых выполняет свои специфические функции законодательного, исполнительного и судебного характера. Речь идет прежде всего о парламенте (в демократических государствах), правительстве, правоохранительных органах и т.д. В плане ведения повседневных дел в государстве ключевая роль принадлежит правительству. Понятие "правительство" используется в нескольких значениях. Оно может означать: во-первых, комплекс органов государственной власти, включая парламент; во-вторых, особый орган государственного управления, а именно исполнительный орган, противостоящий парламенту, воплощающий законодательную власть; в-третьих, один из центральных элементов исполнительной власти — совет министров или кабинет министров. Большей частью данное понятие используется во втором значении. В целом

правительство представляет собой орудие верховной власти, создаваемое и предназначенное для управления делами страны.

Важнейшая функция правительства состоит в управлении государственным аппаратом, посредством которого осуществляются властные функции. Административный аппарат — это как бы становой хребет современного государства, органически скрепляющий в единое целое различные его институты по горизонтали и вертикали. Государственно-административный аппарат играет главную роль в реализации государственного регулирования и управления экономическими и социальными процессами. В настоящее время во всех индустриально развитых странах государственный аппарат во главе с правительством — это мощная разветвленная система разнообразных органов, министерств, ведомств, служб управления государственными предприятиями, разного рода систем специализированных комитетов и комиссий т.д. По существующим данным, в государственном аппарате индустриально развитых стран занято до 8 % самодеятельного населения.

Огромная административная организация, созданная для решения сложных проблем современной жизни, постепенно стала автономной по отношению к законодательной и судебной ветвям власти. Нередко она самостоятельно формулирует и практически осуществляет политический курс в тех или иных сферах жизни. Хотя юридически правительство считается высшим органом управления, оно одновременно приобрело статус и функции волеформирующего политического института. В соответствии с ныне действующими во многих странах конституционными нормами правительство имеет широкие полномочия для вынесения важнейших политических решений. У него появился ряд новых функций, относящихся к так называемому политическому планированию, оно вторгается в сферу законодательства, разрабатывая и формулируя многие законопроекты, которые затем утверждаются парламентом. В результате этого возникло совершенно новое образование анонимной власти — современное *бюрократическое государство*. Само слово "бюрократия" используется в нескольких значениях. Нередко в него вкладывают негативный смысл, имея в виду волокиту, канцелярщину, формализм чиновников. Но при всем этом бюрократия превратилась в неотъемлемый элемент современных организаций, а также всех политических систем. М. Вебер рассматривал бюрократию как систему административного управления, характеризующуюся следующими признаками: иерархия соподчиненности и ответственности; безличность, т.е. выполнение функций согласно четко фиксированным правилам; постоянство, в соответствии с которым работа выполняется в течение полного рабочего дня на постоянной основе при гарантии должностного места и продвижения по службе; профессионализм. Конечно, не все могут согласиться с такой оценкой, но эти и подобные им признаки отражают сущность бюрократии. Восхождению и утверждению ключевой роли бюрократии способствует комплекс факторов. Зарождение и утверждение современного государства на Западе М. Вебер связывал с формированием бюрократического аппарата. Зависимость государства от бюрократии увеличивается по мере его разрастания. Государство, бюрократия и капитализм развивались в тесной взаимной зависимости. Именно с помощью бюрократического аппарата, как считал Вебер, были преодолены негативные последствия сословного порядка и передачи феодальной власти по наследству. Один из атрибутов бюрократического аппарата — *класс чиновников*, оплачиваемый из государственной казны. Содержание огромной армии чиновников, идентифицируемых со своими функциями, что в свою очередь снимает вопрос об их социальном происхождении, возможно только в условиях современной "денежной" экономики. Очевидно, что в Древнем Египте и Китае не было государственной администрации, поскольку там главные чиновники оплачивались натурой и почти полностью зависели от местных источников материальных богатств. Иное дело современный государственный аппарат и механизм государственно- административного управления, которые невозможно представить без четких рационально заработанных формальных норм и правил, без строгой профессионализации политики, что ассоциируется с бюрократией.

Особенность государственно -административного аппарата состоит в том, что он носит постоянный характер. В отличие от высших органов государственной власти, которые находятся в прямой зависимости от результатов избирательной борьбы и расстановки сил в парламентах, государственный аппарат не зависит от колебаний и перестановок на вершине государственной машины. Являясь инструментом осуществления непосредственных властных функций, армия чиновников и служащих государственного аппарата продолжает делать свое дело независимо от правительственных кризисов, роспуска парламента, досрочных выборов и т.д. В отличие от глав правительств, министров и администраторов высшего звена, которые, как правило, приходят и уходят, основная масса чиновничества представляет собой стабильный контингент лиц, составляющих костяк системы государственного административного

управления. Рядовой гражданин обычно имеет дело не с правительством и парламентом, а с этой громоздкой и разветвленной машиной. Поэтому неудивительно, что чиновничество стало могучей и влиятельной силой, подчас независимой от подлежащих периодической смене правительства и выборных органов власти.

Чиновник, занимающий тот или иной пост в структуре административного аппарата, является экспертом определенного профиля, в то время как его выборный руководитель, как правило, находится в положении дилетанта. Более того, в процессе выполнения своих обязанностей чиновник накапливает большой объем конкретной информации, что еще более усиливает его влияние и позиции.

Этому же способствуют так называемые кодексы бюрократии, согласно которым важнейшие сферы ее деятельности изъяты из-под контроля общественности. Формально рядовые граждане вправе оспаривать действия бюрократии. В определенной степени влияние и вес бюрократии можно ограничить с помощью выборных представительных органов. Но под прикрытием конфиденциальности и секретности бюрократия способна противодействовать попыткам выборных органов получить нужную информацию. В результате бюрократизм во всевозрастающей степени пронизывает выборные демократические институты, отвоевывая у них одну позицию за другой. В условиях современного высокоразвитого индустриального общества этому способствует и то, что принципы плюралистической представительной демократии зачастую вступают в противоречие с принципами административной эффективности. Если плюрализм — это множественность, раздельность и даже фрагментарность властных институтов, то принципы административной эффективности сводятся к обеспечению принятия рациональных решений и их эффективной реализации. Здесь важное значение имеют иерархия и специализация функций, профессионализм или профессиональная компетентность служащих государственного аппарата. Во все более растущей степени принципы выборности и представительства подчиняются императивам профессионализма и бюрократического администрирования. В классической демократической теории "сдерживания и противовесов" условием достижения "равновесия власти" является существование множества конкурирующих между собой центров власти. Равновесие власти достигается также вследствие того, что различные ее центры осуществляют разные функции, и само разделение функций служит в качестве системы "сдержек и противовесов".

В настоящее время бюрократия приобретает важную роль при выдвижении законодательных предложений и выполняет исполнительные функции, когда она принимает ключевые решения в сфере реализации государственной политики. В сфере регулирования при рассмотрении апелляций на свои собственные решения она по сути дела располагает возможностями вмешательства в прерогативы судебных властей.

Масштабы и последствия этого феномена можно наглядно продемонстрировать на примере Конгресса США, который фактически превратился в гигантскую бюрократическую систему. Так, до первой мировой войны в одной из палат Конгресса — сенате — было меньше наемных работников, чем самих сенаторов. По некоторым данным, с 1950 г. по настоящее время штат всевозможных конгрессистских комитетов возрос с 300 до 1100 человек, а штат личного аппарата сенаторов и членов палаты представителей с 600 до 3600 человек. Кроме этого, тысячи людей заняты в бюджетном бюро и других учреждениях Конгресса. В 1960 г. каждый из двух сенаторов от Калифорнии пользовался услугами примерно 20 работников. В настоящее время на одного сенатора от этого штата работает более 60 человек.

Это создало качественно новую ситуацию. Раньше комитеты Конгресса, сенаторы и члены палаты представителей нанимали лишь клерков, которые не имели сколько-нибудь серьезного влияния на своих нанимателей. Теперь это юристы, социологи, политологи и другие высококвалифицированные специалисты» призванные составлять рекомендации по важнейшим экономическим, социальным, внутри- и внешнеполитическим вопросам. Во многом в своих действиях законодатели и конгрессистские комитеты руководствуются этими рекомендациями. Иначе говоря, в законодательном процессе вес и влияние приобретают лица, не получившие полномочий от избирателей. Это неизбежно ведет к подрыву принципов представительности и демократии.

К тому же существенные коррективы в функционирование политической системы демократии внесены дополнением политического представительства — *функциональным представительством* — Суть его состоит в том, что представители различных заинтересованных групп вступают в договорные отношения друг с другом и государством для решения тех или иных насущных для них проблем. Это так называемый корпоративизм или неокорпоративизм. Обычно последний определяется как институциональный механизм, в котором публичная политика вырабатывается посредством взаимодействия между государственным аппаратом, с

одной стороны, и уполномоченными влиятельных корпоративных союзов — с другой. Корпоративным организациям предоставляется монополия представительства в соответствующих сферах их интересов в обмен на подчинение определенным ограничениям, налагаемым государством. Другими словами, политическое представительство дополняется функциональным представительством интересов, что естественно вносит существенные изменения в систему функционирования традиционных общественно-политических институтов. Если рассматривать всю систему политических отношений Западного общества, то именно в данной области за последние десятилетия произошли наиболее драматические изменения, существенно укрепившие взаимодействие между гражданским обществом и государством. Созданные после второй мировой войны общенациональные органы по планированию и реализации политики доходов послужили благоприятным фактором, способствовавшим институциональной интеграции профсоюзов и предпринимательских ассоциаций с государством на основе принципов функционального представительства. Такая институционализация развивалась на прагматической основе наряду и в связи с господствующей представительной системой парламентаризма и заинтересованных групп. С целью координации деятельности правительственных служб и заинтересованных групп в послевоенные десятилетия было создано множество консультативных комитетов для совместного обсуждения интересующих стороны вопросов. При этом сотрудничество между правительством и руководителями заинтересованных групп настолько тесно и постоянно, что весьма трудно разграничить их действия. Важно учесть, что подобного рода сотрудничество и координация зачастую осуществляются в обход парламента. В результате партнерство бизнеса, профсоюза и государства превратилось в сложнейшую систему взаимосвязей самых различных общественных и государственных структур, обеспечивающую увязку узко групповых и общегосударственных интересов.

В заключение еще раз подчеркнем, что центральное место в мире политического занимают власть и ее главный носитель — государство. Но пока не выяснен вопрос, как соотносятся мир политического в целом с политической системой, а она в свою очередь с государством и властью. Правильно ответить на этот вопрос можно, лишь выяснив, что есть политическая система. Этот вопрос отнюдь не праздный, поскольку при всей своей внешней простоте он остается до сих пор неразработанным в должной мере.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какое содержание вкладывается в понятие "политическое" и "мир политического"?
2. Какие существуют определения мира политического?
3. Назовите основные составные элементы мира политического.
4. Какое место в нем занимают власть и государство?
5. Как соотносятся между собой нация и государство?
6. Что понимается под суверенитетом?
7. Какое содержание вкладывается в понятие "закон"?
8. Что такое монополия на законное насилие?
9. Дайте общую характеристику государственно- административного аппарата и бюрократии.