

**КВИЦИНСКИЙ Ю.А. — первый зам. Председателя
Комитета Государственной Думы
по международным делам**

Эти перестановки в правительстве, в принципе, были ожидаемы. Правительство Фрадкова имело целью провести серию непопулярных реформ. Сейчас их деятельность подходит к концу в этом направлении. Можно сказать: «Мавр сделал свое дело, мавр может уходить». Теперь послали новых доверенных представителей в Правительство России, которые на деле продемонстрируют что поворот в сторону социальной политики, которую провозгласил Президент, будет совершаться. Это все очень важно для выборов 2008 г. В этом смысле комбинация, кто из вновь посланных в правительство станет преемником Президента, специально оставляется за скобками. Ибо не надо подрывать авторитет действующего Президента, заранее обозначая, кто будет преемником, тогда действующий Президент становится как бы «хромой уткой». Тогда-то уж никто не будет обращать на него внимания, а все займутся его преемником.

**КУЛИК Г.В. — Председатель
Комитета Государственной Думы
по аграрным вопросам**

По моему мнению, это совершенно обычные перестановки, вызванные целесообразностью улучшения деятельности Правительства России. Назначение министра обороны С. Иванова вице-премьером — бесспорно. Оно имеет целью решение вопросов взаимодействия армии с военно-промышленным комплексом в целях технического перевооружения армии. Важным является тот факт, что ему предоставляется возможность, как министру обороны, влиять на предприятия ВПК, которые производят военную технику для армии. Что же касается назначения Д. Медведева, то его обязанность заключается в координации на уровне правительства и реализации национальных программ, в число которых входит и аграрная программа. А это значит, что мы будем иметь возможность на этом уровне решать и другие вопросы, которые будут содействовать развитию аграрного комплекса.

Шапиев А.С.¹

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ

Искание порядка в человеческом общежитии, отмечал В.С. Соловьев, сопровождается исканием власти². Что же такое власть, каково ее правовое содержание? Одно из наиболее распространенных представлений о власти — понимание ее как принуждения. По мнению М.И. Байтина, власть безотносительно от форм своего внешнего проявления, в сущности, всегда принудительна, ибо так или иначе направлена на подчинение воле членов данного коллектива, господствующей или руководящей в нем единой воле³. Нелепо отрицать, что власть проявляется в процессе подчинения, принуждения воли какого-либо субъекта. Вместе с тем очевидно, что было бы неправильно сводить сущность властных отношений только к насилию и принуждению. К сожалению, недооценка этого обстоятельства была свойственна марксистской традиции политической мысли. Констатация Маркса о том, что «насилие является повивальной бабкой всякого старого общества, когда оно беременно но-

вым»⁴, превратилась в императив революционного мышления и действия.

Для сведения властных отношений к насилию есть определенные основания. Дело в том, что власть оказывается неполной, когда субъект не достиг поставленных целей. Если желаемые результаты не достигнуты, то колоссальные трудности, связанные с преодолением сопротивления других людей, свидетельствуют не о триумфе власти, а о ее ущербности. Однако неясно, почему мобилизация людей на достижение общественно значимых целей должна осуществляться только на основе принуждения и насилия. Ведь существует множество других способов влияния. Поэтому нам ближе позиция авторов, которые исходят из того, что понятие «власть» означает право и возможность одних повелевать, распоряжаться и управлять другими; способность и возможность одних осуществлять свою волю по отношению к другим, оказывать определяющее влияние на их поведение и деятельность, используя при этом авторитет, право, принуждение и другие средства.

¹ Шапиев Арсен Сиябшахович — помощник Преображенского межрайонного прокурора города Москвы, соискатель ученой степени кандидата юридических наук.

² См.: Соловьев В.С. Соч.: В 2 т. Т. 1. — М., 1990. — С. 458.

³ См.: Байтин М.И. Государство и политическая власть. — Саратов, 1972. — С. 112.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч.: Т. 23. — М., с. 761.

Этот тезис о природе власти верен и по отношению к власти *политической* с одной существенной оговоркой — политическая власть не тождественна любой общественной власти, и в отличие от власти индивидуальной она существовала не всегда. В примитивных обществах, то есть в обществах, социально не структурированных, общая власть еще не носит политического характера, так как нет классовой стратификации и борьбы за доминирование соответствующих страт.

В связи с этим можно выделить несколько моментов, позволяющих охарактеризовать политическую власть: политическая власть возникает в обществе, где люди разделены разными интересами, неодинаковым положением, в примитивном обществе власть ограничена родственными племенными связями; политическая власть определена пространственными, территориальными границами; политической властью обеспечивается порядок на основе принадлежности человека, группы к данной территории, социальной категории, приверженности идее; политическая власть предполагает наличие четко выраженных, зачастую жестких различий между управляющими и управляемыми; политическая власть осуществляется всегда (или по крайней мере как правило) меньшинством, элитой; политическая власть возникает на основе соединения процесса концентрации воли множества и функционирования структур (учреждений, организаций, институтов), взаимосвязи двух компонентов: людей, которые сосредотачивают в себе власть, и организаций, через которые власть концентрируется и реализуется.

Еще одна важная характеристика политической власти заключается в том, что она всегда носит *публичный* характер, затрагивая интересы коллективных субъектов общественных отношений. Публичный характер присущ и государственной власти, которую, как правило, рассматривают как составную часть власти политической, как цель реализации политических властеотношений и одновременно как средство реализации политики.

Понятие политической власти шире понятия власти государственной. Известно, что политическая деятельность осуществляется не только в рамках государства, но и в других составных частях социально-политической системы: в рамках партий, профсоюзов, международных организаций и т.д. Политическая власть реализуется не только в рамках одного государства, но и на международном уровне, институализируя различные формы и виды надгосударственных и межгосударственных властных институтов, например законодательных (Европарламент, Межпарламентская Ассамблея СНГ) и исполнительных (Комиссия Европейских сообществ).

В связи с этим можно сделать *предварительный* вывод о том, что категория «политическая власть» в *широком смысле* включает в себя и государственную (публичную) и «надгосударственную» (межгосударственную) формы властной организации и общения людей.

Вместе с тем положение о том, что понятие государственной власти уже, чем понятие власти политической, и, соответственно, государственная власть является разновидностью последней, не раскрывает сущность самой го-

сударственной власти, понятие которой, по разделяемому нами мнению А.Ф. Малого, остается невыясненным¹, и эта «неопределенность» имеет достаточно давнюю историю. Например, еще Л.И. Петражицкий отмечал неясность и спорность природы государственной власти, эта же мысль с теми или иными нюансами прослеживается в работах видных дореволюционных правоведов Н.М. Коркунова, Л.И. Сорокина, В.М. Хвостова². Многочисленные трактовки государственной власти в работах современных ученых нередко носят скорее политологический, чем институциональный характер³. Между тем государственная власть является не только политологической категорией, но и *конституционно-правовым институтом*, хотя основополагающие конституционные термины, касающиеся этого института, не имеют четко выраженных дефиниций.

Использование термина «государственная власть» в российском законодательстве позволяет говорить о существенных различиях его понимания законодателем. В то же время важно иметь в виду, что не каждое научное определение может быть формализовано, то есть найти адекватное отражение в норме закона. Например, понимание государственной власти как волевого отношения, о чем пишет В.Е. Чиркин, вряд ли может быть переведено на язык права. Определить государственную власть как правовой институт возможно только через юридические, а не философские или политологические категории. Стремление представить государственную власть как функцию продуктивно в общетеоретическом плане. Если же попытаться общетеоретическое понятие представить правовым институтом, возникает ряд трудноразрешимых проблем технико-юридического плана.

На первый взгляд наиболее простым вариантом может показаться формализация понятия «государственная власть» через отождествление ее с органами государства. Такой подход достаточно распространен среди представителей некоторых отраслевых наук. Однако Конституция Российской Федерации не исходит из такого понимания власти. Более того, изучение норм Конституции позволяет прийти к выводу о преобладающем понимании государственной власти как совокупности полномочий, реализуемых специально учреждаемыми органами⁴.

Следует отметить, что государство как целая система органов, структур, использующих самые разные ресурсы, занимает особое, центральное место в системе социальных властеотношений. Структура власти или *распределение* власти фактически является разделением права на ее использование⁵. В силу этого государственная власть с юридической точки зрения всегда носит *институализированный* характер. Это означает, что не следует смешивать лиц, временно осуществляющих эту власть, с самой властью, принадлежащей политической общности (государству). Лица, входящие в элиту, меняются, однако институализированная власть государства от этого не исчезает, за исключением случаев, когда эти изменения сопровождаются уничтожением государства вследствие других причин, таких, как гражданская война или подчинение другим государством.

Государство, существуя как система, обладает высокой способностью самосохранения, восстановления и обнов-

¹ См.: Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. — 2001. — № 3. — С. 94–99.

² См.: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. — СПб., 1907; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. — СПб., 1894; Сорокин П.А. Элементарный учебник общей теории права в связи с теорией государства. Ярославль, 1919; Хвостов В.М. Общая теория права. — СПб., М.: Варшава, Вильнюс, 1914.

³ См., например, работы: Манов Г.Н. Признаки государства: новое прочтение // Политические проблемы теории государства. — М., 1993; Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственного права. — М., 1994.

⁴ Подробно об этом см.: Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. — 2001. — № 3. — С. 94–99.

⁵ Белов Г.А. Институциональная система политической власти // Кентавр. — 1995. — № 4. — С. 143.

ления своих подсистем. Для обеспечения своей деятельности оно должно быть сильным, то есть хорошо организованным, иметь надежный бюджет с устойчивым реальным доходом, эффективную администрацию, достаточные силовые структуры. Свои функции государство может осуществлять, если оно обладает развитой способностью *интерактивности*, то есть воздействия одних органов власти на другие, подчинения нижестоящих должностных лиц вышестоящим структурам.

Сформулируем наше видение института государственной власти в виде ряда обобщающих выводов.

Первое. Власть как сложный социальный и правовой феномен существует с момента образования социума и характеризуется реальной возможностью управлять действиями людей, согласовывая противоречивые индивидуальные или групповые интересы, подчиняя их единой воле с помощью убеждения или принуждения. В силу этого власть уже в архаических обществах носила в известной мере *публичный и охранительный характер*, опираясь на моральные, религиозные, экономические и физические санкции, содержащиеся в протоправовых нормах — нормах-обычаях, которые носили запретительно-предписывающий, *публичный характер*¹, оставаясь вместе с тем властью не публично-политической, а публично-социальной. Власть в условиях первобытного общества и ранних протогосударств, связанная своим происхождением и функционированием с властными родоплеменными структурами², выступала фактически как общественная воля, а «...эта общественная воля по существу сводилась к одной единственной норме — запрету»³.

Второе. По мере формирования государственности в качестве объекта приложения социальной власти начинает выступать *политика*, то есть сфера общественных отношений, складывающихся по поводу борьбы за *власть в государстве*. Одновременно с этим происходит формирование органов государства как субъекта политических отношений, призванных обеспечить реализацию государственной воли в политике.

Третье. Государственная власть, являясь производной от власти социальной и политической, сохраняет с ними некоторые общие признаки, связанные с фундаментальными генетическими связями (связь возникновения и развития), но не тождественна им и обладает собственными специфическими признаками.

Общим между политической и государственной властью является их *публичный характер*, схожесть в использовании некоторых средств реализации, например, убеждение. Вместе с тем сферой действия политической власти является весь комплекс отношений, складывающихся в рамках политической системы, борьба за доминирование на политической арене, *политический интерес*, суть которого в завоевании, удержании и укреплении власти в государстве или союзе государств. Сферой государственно-властного воздействия является область отношений, связанных с реализацией интересов самого государства как самостоятельного субъекта политической системы общества. Эти сферы взаимосвязаны и взаимозависимы. Государство, с одной

стороны, опирается на политические институты для реализации своих целей, а с другой — используя механизмы правового регулирования, устанавливает границы и направления их деятельности.

Четвертое. Гипотетически у государства нет своих собственных целей или по крайней мере целей, отличающихся от общесоциальных целей, целей всего общества. Другое дело, что в зависимости от типа государства, политического режима оно как бы интерпретирует общественные потребности (общественные цели) и с помощью государственного механизма обеспечивает их реализацию. Если абстрагироваться от значительного числа нюансов, сопровождающих и процесс интерпретации общественных потребностей, и механизм их реализации, роль и назначение государства традиционно рассматривалась под двумя углами зрения: как механизм организованного насилия и как механизм обеспечения общего блага. Между этими двумя «ипостасями» государства существует столь тонкая разделительная грань, что подчас трудно отделить демократическое государство от государства тоталитарного, государство правовое от государства полицейского. И все же эта грань существует, проявляясь прежде всего в *механизме государственной власти* как определенной упорядоченной, сбалансированной системе средств, форм и методов достижения сформулированных целей.

Конституируя и реализуя эти формы и методы, государственная власть в принципе может обходиться без институтов гражданского общества и политического плюрализма, присваивая себе право на идеологический диктат и формирование обязательной для всех модели «общего блага», что и происходит в условиях тоталитарных режимов⁴. Государственная власть при этом становится всепроникающей, тотально контролирующей все сферы жизнедеятельности общества⁵.

С определенной долей условности можно утверждать, что при тоталитарных режимах политическая и государственная власть фактически слиты воедино. Это единение особенно хорошо заметно в тех случаях, когда органы политической и государственной власти издают совместные акты *нормативно-директивного характера*, например, совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, касающиеся вопросов государственного строительства, введения юридической ответственности за преступления и т.д. Это единение заметно и в тех случаях, когда орган политического руководства создает специальные структуры *политической и юридической репрессии*⁶, выводя их из-под контроля органов государственной власти (КГБ, гестапо и иные структуры политической полиции).

В условиях демократических режимов «дистанция» между политической и государственной властью заметно увеличивается. Политический плюрализм и реальная многопартийность не позволяют той или иной политической силе *узурпировать* государственную власть. Однако и в демократическом правовом государстве политическая власть *доминирует* над властью государственной в том плане, что, действуя строго в *правовом поле*, вырабаты-

¹ См.: Аврутин Ю.Е., Егоршин В.М., Сальников В.П., Шапиев С.М. Преступность, общество, государство: проблемы социогенеза. — СПб, 2003.

² См.: Ромашов Р.А. Античный полис как форма социального устройства и государственного управления // Правоведение. — 1999. — № 2. — С. 29–33.

³ История первобытного общества. Общие вопросы. Проблемы антропосоциогенеза. — М.: Наука, 1983. — С. 315. В современной юридической литературе обращается внимание на то, что само формирование норм-обычаев исторически происходило так, что первоначально сформировались запреты (табу) и лишь потом появились обязывания и дозволения. См.: Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 190.

⁴ См.: Григонис Э.П. Механизм государства: вопросы теории и практики. — СПб., 1999. — С. 120 и след.

⁵ См.: Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. — М.: Наука, 1997. — С. 57.

⁶ См.: Кудрявцев В.Н., Трусов А.И. Политическая юстиция в СССР. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2002.

вае *идеологию* государственной и общественной жизни, предоставляя государству возможность реализовывать ее лишь ему одному присущими формами и методами, среди которых — монопольное право государства на законотворчество, правосудие и государственное принуждение. Не менее важно и то, что в демократическом обществе помимо политической и государственной власти существует еще один вид публичной власти — *власть местного самоуправления*. Она также не позволяет государству узурпировать всю полноту власти.

«Чем более развивается общество, — писал известный российский государствовед И.Е. Андреевский, — тем шире делаются его предприятия относительно создания условий безопасности и благосостояния и тем более может сокращаться непосредственное участие правительства»¹. Не случайно поэтому доминирующей идеей российского права фактически на всем протяжении XIX века была идея *рассосредоточения* власти между государственными и общественными институтами. «Одно только правительство, без участия органов общественных, — отмечал И.Т. Тарасов, — не в состоянии удовлетворительно выполнить всех взятых на себя... задач»².

Пятое. Государственная власть обладает прерогативой в осуществлении законотворчества и правосудия, а также в реализации мер государственного принуждения. Принуждение как способ реализации государственной власти является ее атрибутом. Попытки раннего марксизма смоделировать общество будущего, где будет господствовать социальное равенство, к минимуму сведутся различные противоречия, где отпадет необходимость в государственном принуждении и преступность начнет исчезать без специальных полицейских мер³, является социальной утопией.

Вместе с тем сущность государственно-властных отношений не может сводиться только к насилию и принуждению: мобилизуя людей на достижение общественно значимых целей, государственная власть должна опираться на принуждение лишь как на крайнюю меру, используя в первую очередь иные рычаги влияния, в частности, сбалансированную и отвечающую потребностям позитивного развития общества систему законодательства⁴, институты гражданского общества.

Следует иметь в виду и то, что государственная власть по определению не может быть *аполитичной* хотя бы потому, что призвана проводить в жизнь политику — экономическую, социальную, национальную, правовую и т.д. Далеко не всегда отношение общества к формам и содержанию, например, экономической или социальной политики однозначно, многие меры носят непопулярный характер. Для обеспечения общественного согласия государственная власть должна опираться на *авторитет власти*, который, базируясь на ее легитимности, свидетельствует о способности государства к достижению общественных целей, обеспечению оптимального баланса публичных и частных интересов в государственном управлении.

Шестое. Понятие «публичная политическая власть» не сводится ни к собственно политической власти, ни к государственной власти, ни к власти местного самоуправления, выступая как обобщающая когнитивная и социально-нормативная категория, отражающая *публичность* власти в любом организованном обществе и ее отличие

от власти личной, индивидуальной. Эта категория выполняет ряд объяснительных функций, *содержательно развернутых*, во-первых, к процессу эволюции публичной власти, во-вторых, к эволюции ее территориального распределения, в-третьих, к эволюции механизмов ее осуществления. Эти функции позволяют с единых методологических позиций рассматривать институт публичной власти, его формирование и функционирование:

во-первых, и в архаическом, догосударственном обществе, и в государственно организованном обществе;

во-вторых, в масштабах как всего государства, так и отдельных его административно-территориальных единиц, вычлняя, в случае необходимости, особенности механизмов формирования и функционирования *государственной власти* страны в целом (например, федеральной государственной власти) или государственной власти территорий (например, государственная власть субъектов Федерации);

в-третьих, реализуемой как государственным аппаратом (*государственная власть*), так и самостоятельно и под свою ответственность населением самоуправляемых территорий (*местное самоуправление*).

Социальная значимость феномена публичной власти определяется прежде всего ее реальной способностью, возможностью и стремлением оказывать результативное управленческое воздействие на общество. Подобное качество власти с определенной долей условности может быть охарактеризовано как ее *дееспособность*, которая во многом зависит от *социального признания* властных структур населением, интересы которого данные структуры призваны обеспечивать и защищать. *Такое признание, по сути, является основным, стратегическим ресурсом любой публичной власти, во многом раскрывающим ее социальное предназначение.*

Ретроспективный анализ дает возможность выделить три основных эволюционных уровня, которые проходит в своем развитии институт социального признания власти:

во-первых, *протосоциальный уровень*, характеризующийся пограничным, переходным состоянием человека от стадной организации к социальной; этому историческому этапу (уровню) соответствует инстинктивно-биологическое признание власти;

во-вторых, *социально-архаический уровень*, характеризующийся догосударственными формами организации социума; здесь признание социальной власти осуществляется на основании традиции, мифов, харизмы и т.д.;

в-третьих, *политический уровень*, характеризующийся государственной организацией общества; именно этому уровню свойственен *институт легитимации*, понимаемый в современном терминологическом значении.

В этой связи легитимность и легальность публичной политической власти во многом определяется диалектикой соотношения права и его опредмеченной формы — закона, и выступает как триединство, во-первых, правовой легитимности властных структур; во-вторых, нормативно-правового закрепления их компетенции в соответствии с принципами «разделения труда» в сфере государственного управления и социальными потребностями общества; в-третьих, легитимности форм, методов и средств реализации каждым органом власти своего социального назначения и установленной компетенции.

¹ Андреевский И.Е. Полицейское право. Т. 1. 2-е изд. — СПб., 1874. — С. 19.

² Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. — М., 1897. — С. 2.

³ Энгельс Ф. Эльберфельдские речи // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 2. — М. — С. 537.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития законодательства // Журнал российского права. — 1999. — № 1. — С. 13; Сельских В.М. Законотворчество как вид социального проектирования // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. — Н. Новгород, 2000. — С. 45–52; Концепция стабильности закона. — М.: ИГП РАН, 2000. — С. 19.