

История государственного управления России

Курс лекций Прохорова А.В.

Лекция 1. Основные государствоведческие
понятия. Происхождение и сущность
государственной власти

Вопросы к Семинару №1 (по материалам Лекции №1)

1. Раскройте понятие “форма государства”. Дайте определение категориям “форма правления”, “форма территориального устройства государственной власти”, “форма государственного режима”. Приведите примеры.
2. Объясните, почему общим для всех вариантов понимания государства является понятие “государственная власть”?
3. Объясните различие властного доминирования в животном мире и власти в человеческом обществе.
4. Дайте определение власти.
5. В чем состоит качественное отличие государственной власти от других видов социальной власти?
6. Отметьте наиболее значимые (революционные) преобразования человеческого общества, исторически предшествующие возникновению государства.
7. Определите роль неолитической революции в развитии общества и складывании государства.
8. Объясните явление “кризис управляемости” в отношении периода формирования государственной власти (политогенеза).
9. Отметьте необходимые свойства (признаки) государственной власти. Объясните их происхождение.
10. Создайте и объясните схему действия факторов социального развития, приведших к образованию государства (государственной власти).

Основные значения, вкладываемые в понятие “государство”. Форма государства

Широкое значение (подход):

Государство – определенная территориально-политическая организация населения, субъект международных отношений.

Объекты рассмотрения – элементы государства (элементная конструкция государства):

1. Территория (территориальный элемент).
2. Население (субстанциональный элемент).
3. Государственная власть (институциональный элемент).

Узкое значение (подход):

Государство – организация (аппарат) государственной власти.

Объекты рассмотрения – организационные формы (институты) государственной власти и взаимосвязи между ними.

Форма государства:

1. *Форма правления* – способ организации верховной государственной власти. Основные формы правления – монархия, республика.

2. *Форма территориального устройства* – способ территориальной организации гос. власти. Основные формы территориального устройства – унитаризм, федерализм, регионализм.

3. *Государственный (политический) режим* – средства осуществления государственного управления. Отнесение *содержательной* категории “государственного режим” к *форме* государства – следование традиции.

Аппарат (механизм) государственной власти – институционально-нормативная система управления; властные органы, должностные лица, связанные отношениями подчинения и взаимодействия.

Понятие власти

Властное доминирование, основанное на врожденных и приобретенных рефлексах, характерно для сообществ животных.

Человеческим обществом историки первобытности и антропологи называют, возникшее в верхнем палеолите (\approx 40 тыс. лет назад) общество человека современного вида (*Homo sapiens*). Первая историческая форма собственно человеческого общества – *родовая община*, ее формирование происходило одновременно с сапиентной морфологией человека. За социальной организацией предковых форм (*Homo habilis* (человек умелый), архантроп, неандерталец) закрепилось название первобытное человеческое стадо или праобщина.

Власть как явление свойственное только человеческому обществу в общем смысле определяют как способность и возможность подчинять своей воле, оказывать определяющее влияние на деятельность людей с помощью каких-либо средства – авторитета, права, насилия (См. Философский энциклопедический словарь. М., 1989. С. 92; Большая советская энциклопедия. М., 1971. Т. 5. С. 151.)

„**Всякая социальная власть** – это *нормативно* определенный *порядок организации общественной* силы и применения официального принуждения для *управления общественными делами* и отношениями в данном обществе людей” (Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М., 2002. С. 191.).

Виды социальной власти

Общим для всех вариантов понимания государства и связующим элементом между подходами к его рассмотрению является понятие **государственной или публично-политической власти**. Любое понятие государства предполагает объяснение понятия государственной власти. Процесс образования государственной власти (*политогенез*) является фундаментальной частью более широкого процесса образования государства (*нациогенеза*). Именно поэтому в рассмотрении элементной конструкции государства главное внимание уделяется характеристике институционального элемента – государственной власти.

В человеческом обществе существуют *разные виды и уровни власти*: власть главы семьи, общины, власть религиозного лидера, власть собственников средств производства и т.п. Все эти виды представляют собой или *индивидуальную* или *корпоративную* власть, возникающую и существующую в силу личной зависимости подвластных. Эта власть не распространяется на всех членов общества, не осуществляется именем народа, не претендует на всеобщность, не является публичной.

Государственная власть – одна из многих разновидностей социальной власти. ***Качественное отличие государственной власти от власти догосударственной и от всех других видов социальной власти в государственном обществе состоит в публично-политической природе государственной власти.***

Сущностные черты государственной власти: (1) публично-политический характер – территориальный принцип организации

Публичность государственной власти состоит в том, что эта власть организуется *по территориальному принципу*, т.е. распространяется на всех людей находящихся на территории, подконтрольной государственной власти. Можно сказать и так: власть обретает свойство публичности именно потому, что она организуется по территориально-поселенческому принципу. Для власти организованной по такому принципу становятся несущественными родовые, клановые, этнические или религиозные связи подвластных, игравшие значительную роль во властной организации догосударственного общества.

Из публичного характера государственной власти, обусловленного территориальным принципом ее организации, неизбежно следует *необходимость управления всем населением подвластной территории в интересах сохранения и развития сообщества в целом*. Такая деятельность называется *политикой*, а действия *политическими*. Однако и догосударственная (родовая, общинная, племенная) власть, неотделенная от народа, занималась решением “общих дел” и в этом смысле ее можно было бы считать политической.

Различие догосударственного и государственного управления состоит в масштабах управленческой деятельности, но, *главным образом, в принципе организации власти*. Решение “общих дел” в масштабах территориального целого, а не в рамках локальных единиц (род, община) властью, организованной по территориальному, а не локальному принципу, называется *политикой*.

Понятия «политика», «политический»

Понятия “политика”, “политический” восходят к древнегреческому *πολις* (город, кремль, община, граждане, государство) и прилагаются только к государственно-организованному сообществу. И хотя методы решения общих дел могут быть одинаковыми для догосударственной и государственной власти (напр., демократическими или автократическими), политическими считаются решения и мероприятия только власти государственной. Такая привязка “полисных” (политических) понятий именно к государственной жизни объясняется тем, что древние греки (эллины) видели в организации своей государственной жизни (полисе) наилучшую форму общежития, противопоставляя ее племенным образованиям варварского мира и восточным деспотиям.

Изучение и типологизация организаций государственной власти были начаты в трудах Платона и Аристотеля, пользовавшихся для описания современного им государственного строя понятиями “полис”, “политика”, “полития”. Высокому авторитету древнегреческой государствоведческой мысли, посвященной главным образом вопросам организации полисной жизни и построения модели идеального полиса, мы обязаны тем, что понятия производные от “полис” стали применяться для характеристики именно государственной жизни, вошли в словарь именно государствоведческой терминологии.

Сущностные черты государственной власти: (2) публично-политический характер – профессиональный аппарат управления

Следующим (после территориального принципа организации) качественным признаком государственной власти является **осуществление управления профессиональным аппаратом управления**, существующим на **налоги**, и следовательно, **имеющим отличные от подвластных интересы**.

Профессиональность власти следует понимать как ее осуществление на *постоянной основе* группами людей, свободными от производства средств к существованию и занятых только управленческой деятельностью.

Возникновение групп профессиональных управленцев говорит о том, что в обществе произошло не отраслевое общественное разделение труда (земледельцы – скотоводы – ремесленники – купцы), а общественное разделение труда на труд производительный и управленческий. Возникают отделенные от населения своими особыми интересами профессиональные группы управленцев представляют собой **аппарат государственной власти**.

Аппарат современной государственной власти включает в себя законодателя (коллективный или единоличный), правительственно-административные, финансовые органы, полицию, вооруженные силы, суд, карательные учреждения.

Сущностные черты государственной власти: (2) публично-политический характер – профессиональный аппарат управления

Все высшие полномочия государственной власти могут быть соединены в одном лице или органе власти (монарх, диктатор), но могут быть разделены на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти.

Справка: Устоявшееся в отечественной научной и учебной литературе представление о *разделении* государственной власти на так называемые “ветви власти” сколь образно, столь и неточно. Власть (в том числе и государственная) как “порядок организации общественной силы” *в принципе неделима*. То, что называют “разделением властей” на самом деле представляет собой *рассредоточение компетенции между органами государственной власти*.

Аппарат государственной власти подчиняет все социальные группы своей политической воле, выражаемой в публично-властных актах (законах, приказах, декретах).

Государственный аппарат на подвластной территории обладает монополией на принуждение вплоть до насилия в отношении отдельных людей и социальных групп. Никакая другая власть не может применять силу без разрешения государственной власти.

Для решения “общих дел” и поддержания своего существования властный аппарат нуждается в ресурсах. Отсюда очевидно, что формирование государственной власти неизбежно сопровождается установлением *налогов* с подвластного населения. Налоги ведут свое происхождение от способов содержания дружины в догосударственном обществе – даней-контрибуций с покоренных племен и вначале добровольных приношений соплеменников.

Возникновение власти, представленной группой, стоящей над населением и существующей на налогах, создает основание для складывания у этой группы (вне зависимости от условий ее формирования) *корпоративных интересов отличных от интересов подвластных* и прежде всего – сохранение и упрочение

Сущностные черты государственной власти: (3) публично-политический характер – суверенитет

Кроме территориального принципа организации и осуществления управления специальным аппаратом, государственная власть обладает свойством *суверенитета* (от франц. *souverainete* — верховная власть).

Впервые термин “суверенитет” в государственно-правовом смысле был впервые введён в XVI в. французским учёным *Жаном Боденом*, опубликовавшим в 1576 г. сочинение "Шесть книг о государстве" ("Les six livres de la République"), в к-ром изложил свое учение о государственном суверенитете.

Суверенитет – качество государственной власти, означает верховенство этой власти на подвластной территории и независимость от властных организаций, существующих за пределами этой территории.

Суверенитет, как и власть, явление неделимое, но иногда в учебной литературе для *объяснительных целей* суверенитет условно делят на внутренний (верховенство на подвластной территории) и внешний (независимость от иностранных властных органов).

На самом деле речь идет не о разных явлениях, а об одном и том же качестве государственной власти – суверенности, которая *не существует без верховенства на своей территории неотделимого от независимости извне*. Реальная, а не декларативная суверенность государственной власти, достижима только при наличии верховенства и независимости.

Сущностные черты государственной власти: (3) публично-политический характер – суверенитет

По вопросам о природе суверенитета, его делимости, возможности ограничения и в отечественном, и в зарубежном государствоведении не существует общего мнения. Думается, что основная причина этого – разное понимание сущности государства и права. Так, либертарно-юридическая доктрина, признавая первичность естественных прав человека, дает определение суверенитета как верховенство государственной власти, ограниченное правами человека (См. Четвернин В.А. Введение в курс общей теории права и государства. М., 2003. С. 70).

Представляется правильным для понимания суверенитета оценивать его реально-историческое проявление, а не его доктринальные модели.

Суверенитет – это существенная определенность (качество) именно государственной власти (институционального элемента государства). **Концепция “народного суверенитета”** – *утопическая* конструкция Ж.-Ж. Руссо (1712–1778), взявшего за основу непосредственную демократию некоторых швейцарских кантонов.

“Народный суверенитет” – *выполнение населением функций государственной власти*, а по сути, слияние субстанционального (население) и институционального (власть) элементов государства, в исторической действительности явление в большей мере, свойственное догосударственной стадии развития (например, “варварские общества”). В государственном (государственноорганизованном) обществе такое верховенство органов народовластия – явление чрезвычайно редкое, ситуационное, свидетельствующее о слабости существующей государственной власти.

Сущностные черты государственной власти: (3) публично-политический характер – суверенитет

История доказывает, что в реалиях государственной жизни осуществление народом властных функций явление фрагментарное и экстраординарное, вызванное недееспособностью власти и характерное для ситуаций мятежей и восстаний (например, восстание в Киеве в 1068 г.).

Положения современных конституций и Всеобщей декларации прав человека (ст.21) о суверенитете народа и о народе как источнике суверенитета следует считать политико-гуманистическими заклинаниями и юридическими фикциями.

Государственная власть характеризуется следующим набором сущностных признаков, которые не существуют независимо друг от друга:

- (1) организуется по территориальному принципу, распространяясь на всех подвластных (население страны, народ);
- (2) осуществляется не совпадающим с населением постоянно действующим профессиональным аппаратом, существующим за счет налогов и владеющим монополией на применение насилия;
- (3) обладает суверенитетом.

Происхождение государственной власти

*Любая властная организация, не привнесенная извне, **вырастает из общества.*** Время и условия возникновения, принципы построения, характер определяющей норматики, организационные формы, сфера и направления действия власти *имеют своим общим источником уровень развитости общества,* в котором эта власть возникает. Развитость общества определяется, прежде всего, прогрессом в сфере материального производства.

*Публично-политические (государственные) органы власти **возникают по мере того, как развивающееся общество перерастает управленческие возможности существовавшей организации власти.*** Этот уровень общественного развития достигается по мере длительного накопления производственных навыков и совершенствованию орудий труда, подготовивших к X–VIII тыс. до н.э. в некоторых районах *ойкумены*, возможность качественного скачка в сфере материального производства и социальной организации.

Этим скачком была *неолитическая революция*, изменившая ход человеческой истории. Неолитическая революция представляла собой *переход от присвоения к производству, т. е. от охоты и собирательства к земледелию и скотоводству.* Протяженность датируется временем от X–III тыс. до н.э. Термин ввел в научный оборот английский археолог Г. Чайлд.

После начала *трудовой деятельности*, а затем *появления человека современного вида*, это *было наиболее значимое революционное преобразование человеческого общества*, повлекшее за собой коренные изменения экономической и социальной жизни и ставшее предпосылкой возникновения первых цивилизаций (государств).

Неолитическая революция привела к возникновению прибавочного продукта, увеличению населения, оседлости и появлению ремесел.

Происхождение государственной власти

Развитие ремесел, наряду с прогрессом в земледелии и скотоводстве, стало основой отраслевого *разделения труда* (отделение земледелия от скотоводства, ремесла от земледелия, появление купцов). В результате совершенствования орудий и технологий в производственной сфере становится возможным переход от обработки камня к металлургии.

Дальнейший прогресс орудийной деятельности в значительной мере обусловлен успехами металлургии: *энеолит* (меднокаменный век IV–III тыс. до н.э.) сменяется *бронзовым веком* (IV–II тыс. до н.э.).

В социальной сфере с эпохи неолитической революции происходит количественное увеличение общества, его территориальное расширение и усложнение общественной структуры.

Возникновение частной собственности, имущественного расслоения, разнообразных сфер торговли и обмена, заемных и долговых отношений – все это создает *новые социальные группы и новые общественные отношения.*

Старые властные органы, не имевшие постоянного профессионального аппарата управления, перестают соответствовать уровню возникающих управленческих задач.

Возникает кризис управляемости, преодоление которого возможно только путем трансформации старой системы власти в новую, основанную на территориально-поселенческом, а не общинно-родовом принципе и осуществляемую постоянным профессиональным аппаратом.

Для решения задач публично-властного управления на широком территориальном пространстве и в усложнившемся разнородном обществе власть должна перейти на новые принципы организации и получить необходимые *свойства и ресурсы для управления усложнившимся обществом.*

Происхождение государственной власти

*Переход на новые принципы организации и обретение необходимых для управления ресурсов означает **оформление государственной власти**.*

Итак, публично-политическая (государственная) власть начинает складываться на определенной ступени зрелости общества. Для этой ступени характерны:

- рост населения,
- рост территории и усложнение системы общественных отношений,
- кризис управляемости,
- наличие в обществе необходимых материальных ресурсов для формирования новых органов власти на принципиально иных основах.

Возникшая новая власть обладает качественными свойствами, которые делают ее государственной (публично-политической):

- территориальный принцип организации;
- профессиональный управленческий аппарат;
- суверенитет.

Общая схема действия факторов социального развития и образования государства

Развитие производительных сил (совершенствование каменных орудий (шлифовка, сверление), увеличение производственных знаний и навыков) → **неолитическая революция** (X (VIII) – III тыс. до н.э., появление земледелия и ремесла) → появление прибавочного продукта → разделение труда (прежде всего земледелия и скотоводства) → рост прибавочного продукта → рост населения и **усложнение общества и общественных отношений** (появление новых профессиональных и социальных групп) → формирование классов (собственников и несобственников средств производства) → выросшее и усложнившееся общество нуждалось в **новой организации власти и аппарате управления**, отличных от родоплеменных институтов → **государственная (публично-политическая) власть**.

Основные признаки догосударственной и государственной властной организации

Догосударственная власть (основные признаки):

1. Локальный (родовой, общинный) принцип организации;
2. Власть не отделена от народа;
3. Власть не обладает суверенитетом, так как функционирует (организуется) в рамках рода, т.е. имеет узколокальный, а не территориальный характер.

Государственная власть (основные признаки):

1. Территориальный принцип организации власти;
2. Профессиональный аппарат управления, существует на налоги, имеет отличные от подвластных интересы;
3. Обладает суверенитетом.

Понятие «государственное управление». Объект и предмет дисциплины «История государственного управления»

Рассмотрение сущностных признаков государственной власти позволяет дать следующее определение процесса государственного управления.

Государственное управление – это выработка и осуществление определенного политического курса (системы мероприятий), включающего в себя решение разнообразных по содержанию и различных по масштабу конкретно-исторических задач, возникающих перед обществом (объект управления) и государственным аппаратом (субъект управления) в процессе исторического развития. *Особо следует подчеркнуть, что стратегической целью политического курса, проводимого государственной властью, является развитие общества и государства.*

Объектом дисциплины “История государственного управления России” является рассмотрение *задач и проблем*, стоявших перед российским обществом и государством на разных этапах исторического развития, и *способов их решения*.

Предметом данной дисциплины является выявление *многообразных взаимосвязей* между обществом (объектом управления) и государством (управляющей системой), между государственной политикой и состоянием общества.

Общая схема действия факторов социального развития и образования государства

Развитие производительных сил (совершенствование каменных орудий (шлифовка, сверление), увеличение производственных знаний и навыков) → **неолитическая революция** (X (VIII) – III тыс. до н. э., появление земледелия и ремесла) → появление прибавочного продукта → разделение труда (прежде всего земледелия и скотоводства) → рост прибавочного продукта → рост населения и **усложнение общества и общественных отношений** (появление новых профессиональных и социальных групп) → формирование классов (собственников и несобственников средств производства) → выросшее и усложнившееся общество нуждалось **в новой организации власти и аппарате управления**, отличных от родоплеменных институтов → **государственная (публично-политическая) власть**.

Общая схема действия факторов социального развития и образования государства

Развитие производительных сил (совершенствование каменных орудий (шлифовка, сверление), увеличение производственных знаний и навыков) → **неолитическая революция** (X (VIII) – III тыс. до н.э., появление земледелия и ремесла) → появление прибавочного продукта → разделение труда (прежде всего земледелия и скотоводства) → рост прибавочного продукта → рост населения и **усложнение общества и общественных отношений** (появление новых профессиональных и социальных групп) → формирование классов (собственников и несобственников средств производства) → выросшее и усложнившееся общество нуждалось в **новой организации власти и аппарате управления**, отличных от родоплеменных институтов → **государственная (публично-политическая) власть**.

