

Лекция 1 Теоретические основы изучения государственного управления в России

Государство представляет собой сложное социальное явление. Историки полагают, что как социальный институт оно существует более 5 тыс. лет. В науке нет общепринятого определения государства. В самой общей форме под государством понимают политическую организацию общества, обладающую властными полномочиями, аппаратом управления и принуждения, выражающую преимущественно интересы доминирующего социального слоя и выполняющую социально значимые для всего общества задачи.

Вопрос о возникновении государства до сих пор остается дискуссионным. Одной из первых появилась патриархальная теория, предложенная Аристотелем. Считая, что прообразом государства является семья, Аристотель смотрел на государственную власть как продолжение отцовской власти, которая, первоначально охватывая только семью, постепенно распространяется на все население полиса.

В средние века, в условиях монопольного господства христианско-религиозного мировоззрения, преобладающие позиции заняла теологическая теория. Ее основателями считаются христианские философы-богословы Аврелий Августин и Фома Аквинский. Согласно их учению государство возникает и развивается как осуществление божественного замысла. В более позднее время представления об изначальной данности Богом государственных установлений разделял английский мыслитель Р. Филмер.

Философская и политическая мысль нового времени обосновала естественно-правовую, или договорную, теорию, согласно которой главной причиной возникновения государства является свободная воля людей, заключивших между собой общественный договор. Эту идею впервые выдвинул голландский мыслитель Г. Гроций. Позднее она получила развитие в сочинениях Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо и других мыслителей.

Английский философ и социолог Г. Спенсер, считающийся видным представителем органической теории, сравнивал государство с живым организмом. По его мнению, государство представляет собой общественный организм, состоящий из людей, подобно тому, как живой организм состоит из клеток.

Сторонники психологической теории, одним из основателей которой был русско-польский социолог и юрист Л. И. Петражицкий, видели причину образования государства в естественной потребности людей жить в организованном обществе, а также в психологической необходимости слабых подчиняться воле более сильных людей.

Австрийский социолог Л. Гумплович и немецкие ученые Е. Дюринг и К. Каутский разработали теорию насилия. Они полагали, что государство возникает в результате внешнего (завоевание одного народа другим) или внутреннего (политическое и экономическое подчинение одних членов общества другими) насилия.

В отечественном государствоведении почти семь десятилетий безраздельно господствовала марксистская теория происхождения государства. Появление государства основоположники марксизма связывали с экономическими изменениями в обществе: общественным разделением труда, появлением частной собственности и классов, а сущность государства сводили к обеспечению интересов экономически господствующего класса. В этой теории, как и в любой другой научной теории, есть как сильные, так и слабые стороны. К сильным следует отнести убедительное доказательство роли и значения экономического фактора в становлении государства. Действительно, общественно-историческая практика показала, что естественный ход развития общества, его хозяйства неизбежно приводит к возникновению противоположных экономических интересов и, соответственно, антагонистических общественных классов, создавая, таким образом, потребность в особой политической организации — в государстве. Слабой же стороной марксистской теории остается недооценка биологических, психологических, нравственных, этнических и иных факторов в образовании государства.

В новейшей научной литературе, особенно во франкоязычной, значительной популярностью пользуется олигархическая теория. Согласно ей в любом человеческом сообществе существует возникающая из естественных различий физических и духовных способностей его членов определенная иерархия (ранжировка) людей. В результате выделяется

элита («олигархи»), занимающая главенствующие позиции в обществе, появляется политическая власть и рождается государство.

Такая разногласия в понимании причин возникновения и сущности государства вполне объяснима. Авторы данных теорий жили в разное историческое время и в различных социально-политических условиях. К тому же сама проблема сложна и многоаспектна. Сегодня очевидно лишь то, что любая из теорий в значительной степени представляет собой субъективный взгляд ее авторов и сторонников на объективные процессы возникновения и развития государства, а само изучение феномена государственности должно учитывать всю совокупность факторов: политических, экономических, психологических, социальных, этнических, личностных и т.д.

Признаки государства. Государство как социальный институт характеризуется рядом признаков, позволяющих отличить его от организации власти и управления в первобытном обществе, а также от иных политических организаций современного общества. К таким признакам относятся:

1) наличие публичной власти, поставленной над обществом и оформленной в особую структуру по управлению его делами — государственный аппарат, состоящий из различных органов и должностных лиц;

2) территориальная организация власти и населения, предполагающая распространение властных полномочий государства на всех людей, населяющих его территорию;

3) государственный суверенитет, т. е. верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость в отношениях с другими государствами;

4) организация сбора налогов с населения, которые идут на содержание государственного аппарата, армии, полиции и осуществление функций государства;

5) монополия на правотворчество, подразумевающая исключительное право государства издавать законы и иные акты, общеобязательные для населения всей страны;

б) монополия на легальное применение физического и иного насилия, включая возможность лишения граждан жизни и свободы.

Функции государства. Основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним задач называются *функциями государства*. Их принято подразделять на внутренние и внешние.

Внутренние функции представляют собой основные направления деятельности государства внутри страны. Они, в свою очередь, также подразделяются на две группы — охранительные и регулятивные. К *охранительным функциям* относятся охрана существующего государственного и общественного строя и защита прав и свобод граждан, законности и правопорядка. *Регулятивные функции* государства достаточно объемны; это: а) экономическая функция — разработка экономической политики, установление правовых основ хозяйственной и финансовой деятельности, управление государственными предприятиями и т.д.; б) социально-культурная функция — определение политики в области здравоохранения, образования, науки, культуры, социальная защита населения, жилищное строительство и т.п. Кроме того, применительно к современному государству правомерно выделять в качестве самостоятельной функции экологическую — деятельность, направленную на охрану окружающей среды, восстановление и улучшение природных условий жизни людей.

Внешние функции заключаются в основных направлениях деятельности государства на международной арене. Это, в первую очередь, оборона страны от внешнего нападения и международное сотрудничество.

Тип и форма государства

Тип государства. Под типом государства понимается совокупность важнейших сторон, свойств и связей государства, порожденных конкретной исторической эпохой и отражающих его сущность. В науке существуют два основных подхода к определению типа государства — формационный и цивилизационный.

Формационный подход наиболее полно разработан в марксистском общественном знании. Его

основу составляет учение об общественно-экономических формациях. Напомним, что общественно-экономической формацией называется исторический тип общества со своим базисом и надстройкой. Согласно формационному подходу тип государства (политическая надстройка) обуславливается экономическим базисом общества. Поэтому в его рамках принято выделять четыре последовательно сменяющих друг друга типа государства: рабовладельческое, феодальное, буржуазное и социалистическое.

К достоинствам данной типологии следует отнести плодотворность самой идеи определять сущность государства на основе социально-экономических факторов, имеющих действительно важное значение в жизни общества, и возможность выявлять основные закономерности в становлении государства и государственности. Вместе с тем необходимо отметить, что формационной типологии присуща некая одномерность в понимании сущности государства, сводимой обычно к определению его классовой природы. К тому же далеко не все существовавшие и существующие государства и государственные образования можно вместить в формальную схему из четырех исторических типов государства. При *цивилизационном подходе* тип государства определяется не столько экономическими, сколько духовными и культурными факторами. Это позволяет учесть более широкий спектр событий и явлений, так или иначе влияющих на государственность, акцентировать внимание на уникальности и неповторимости развития конкретного общества. В рамках цивилизационного подхода выделяют десятки цивилизаций и соответствующих им типов государства (древнеегипетская, шумерская, ассирийско-вавилонская, иранская, китайская, индийская, греческая, римская, западноевропейская, российская и т.д.). Всю эту совокупность цивилизаций иногда подразделяют на два типа: западный и восточный. Однако отсутствие в науке общепринятых критериев типологии цивилизаций порождает определенные трудности в использовании цивилизационного подхода.

Форма государства. Если тип государства выражает его сущность, то форма государства указывает на способы организации государственной власти в стране. Она включает в себя три взаимосвязанных элемента: 1) форму правления; 2) форму государственного устройства; 3) форму политического режима.

1. Форма правления характеризует структуру высших органов государственной власти, порядок их формирования и взаимоотношения друг с другом. Известны две основные формы правления: монархия и республика.

При монархической форме правления верховная власть полностью или частично принадлежит одному лицу — монарху — и передается, как правило, по наследству. Монархии подразделяются на неограниченные, когда верховная власть всецело и нераздельно принадлежит монарху, и ограниченные, когда монарх вынужден разделять власть с другими государственными органами.

Неограниченная монархия бывает деспотической и абсолютной. Деспотическая монархия зародилась в странах Древнего Востока и отличается обожествлением верховного правителя и полным бесправием подданных. Абсолютная монархия появилась в эпоху разложения феодализма и зарождения буржуазных отношений и сохранилась до настоящего времени. В отличие от деспотической, при абсолютной монархии воля монарха связана с издаваемыми им законами.

Особую форму неограниченной монархии образует теократическая, в которой монарху принадлежит высшая светская и духовная власть.

Основными историческими формами *ограниченной монархии* являются: сословно-представительная (монарх делит власть с сословно-представительными учреждениями; существовала в эпоху образования централизованных государств), дуалистическая (монарх сохраняет в своих руках исполнительную власть, а законодательную разделяет с выборным представительным органом; возникла в переходную эпоху от феодализма к капитализму и сохранилась до настоящего времени в некоторых азиатских и африканских государствах) и парламентская (монарх лишь формально обладает верховной властью, «царствует, но не правит»; представлена в большинстве монархических государств современности).

При республиканской форме правления верховная власть осуществляется выборными органами, избираемыми населением на определенный срок. Хотя республиканские формы правления встречаются еще и в древности (греческие полисы, Римская республика) и в средневековье (Новгородская республика, Венеция, Генуя), доминирующими в мировом масштабе они становятся лишь в XX в.

В зависимости от того, кто в республике формирует правительство — президент или парламент, современные республики подразделяются на президентские, парламентские и смешанные. От них следует отличать республики, обладающие специфическими чертами: социалистические (их главная черта — особая роль монополю правящей партии, фактически подменяющей собой республиканские институты), монархические (у власти находится пожизненный диктатор, республиканские структуры выполняют роль демократических декораций) и теократические (реальная власть находится в руках главы церкви или религиозной корпорации).

2. Под формой государственного устройства понимается политическое и административно-территориальное деление государства, взаимоотношения между его составными частями. Из истории известны три основные формы государственного устройства: унитарная, федеративная и конфедеративная.

Унитарное государство — это единое государство, состоящее из административно-территориальных единиц, не имеющих политической самостоятельности. В нем действуют единая система высших государственных органов и единые законодательная, судебная, налоговая и денежная системы.

Федерация — союзное государство, состоящее из нескольких государственных образований — субъектов, обладающих относительной самостоятельностью. В федеративном государстве сосуществуют федеральный государственный аппарат и государственный аппарат субъектов, федеральная правовая система и правовая система субъектов, федеральное гражданство (подданство) и гражданство (подданство) субъектов, двухканальная система налогов и т.д. За субъектами может быть сохранено право на выход из состава федерации.

Конфедерация — это союз суверенных государств, образованный для обеспечения их общих интересов. Она, как правило, не имеет единых высших органов, вооруженных сил, право вой системы, гражданства (подданства), территории и т.д. Вместе с тем государства — члены конфедерации могут договориться о создании общих структур для решения конкретных задач. Конфедерации обычно недолговечны и со временем трансформируются в более прочные государственные образования или распадаются. Разновидностью конфедерации в прошлом была личная уния — когда два государства и более объединяются под скипетром одного монарха.

3. Форма политического режима представляет собой совокупность способов и средств осуществления государственной власти. Этот элемент формы государства менее формализован и больше тяготеет к содержательной характеристике государства. К формам политического режима относятся демократический и антидемократический.

Демократический режим обеспечивает широкое участие населения в управлении делами государства, реально защищает права и свободы граждан. По-настоящему демократические режимы появляются только в XX в.

Для *антидемократического режима* характерны отчуждение человека от власти и наличие системы политического насилия. К антидемократическим режимам относятся различные формы диктатуры: деспотия, тирания, олигархия, военная диктатура, авторитарный и тоталитарный режимы.

Государственный аппарат и государственное управление

Государство осуществляет свои задачи по управлению различными сферами жизни общества при помощи специально созданного механизма — государственного аппарата, который представляет собой разветвленную систему государственных органов, состоящих из должностных лиц (чиновников), наделенных властными полномочиями и выполняющих

внутренние и внешние функции государства. У каждого государственного органа есть свои задачи, для решения которых он наделяется определенным объемом полномочий — компетенцией и соответствующими материальными средствами.

Государственные органы. К государственным органам относятся не только учреждения, но и отдельные должностные лица (монарх, президент, губернатор и т.д.), которые также обладают властными полномочиями и могут иметь свой собственный аппарат. В то же время далеко не каждое государственное учреждение является государственным органом. Так, создаваемые государством государственные учреждения образования, культуры, здравоохранения и т.д., хотя и выполняют государственные функции, органами государства не являются, так как не имеют властных полномочий.

Государственный аппарат изменяется вместе с самим государством. На ранней стадии развития государственности он был крайне примитивным и фактически состоял из отдельных должностных лиц, выполнявших по поручению верховного правителя те или иные государственные функции. По мере усложнения задач государства усложняется и его аппарат: появляются постоянно действующие государственные учреждения, штат чиновников, письменное делопроизводство, законодательно закрепляется компетенция различных государственных органов, складывается их иерархия, растет специализация, возникает государственная служба.

Неотъемлемой частью государственного аппарата является *бюрократия* — слой людей, осуществляющих функцию управления на профессиональной основе. Обладая иерархической структурой, специальными знаниями и занимая исключительное положение в системе государственного управления, бюрократия способна стать самостоятельной политической силой и даже присвоить себе государственную власть. Бюрократизация управления представляет собой серьезнейшую проблему. Тем не менее большинство ученых, начиная с немецкого социолога М.Вебера, квалифицируют бюрократию как «необходимое зло», так как без нее невозможны эффективное управление делами общества и нормальное функционирование государственной машины.

Понятие «государственное управление» употребляется обычно в двух значениях — в широком и узком. В широком значении под государственным управлением понимается целенаправленное, организующе-регулирующее воздействие государства, осуществляемое посредством государственного аппарата, на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей. В узком же значении это понятие сводится исключительно к деятельности исполнительных (административных) органов государства.

Принципы классификации государственных органов. Классификация государственных органов проводится по различным основаниям. Наиболее существенное практическое значение имеют два варианта классификации: а) по главным направлениям деятельности государственного аппарата; б) по месту государственных органов в системе государственного аппарата.

Главными направлениями деятельности государственного аппарата являются законодательство, управление и правосудие, каждому из которых соответствуют законодательные (законосовещательные), исполнительные (административные) и судебные государственные органы.

Законодательные органы занимают ведущее место в государственном аппарате. Появлению их предшествовал длительный этап возникновения и развития законосовещательных учреждений, принимавших ограниченное участие в законотворческой деятельности. Основным законодательным органом в современном государстве является высшее представительное учреждение — парламент, состоящий из одной или двух палат. В федеративных государствах помимо общенационального парламента функционируют также региональные (местные) представительные учреждения. Все законодательные органы избираются населением.

Самую многочисленную группу учреждений составляют *исполнительные, или административные, органы*. Их еще называют исполнительно-распорядительными: исполнительными — потому что они исполняют законы и иные акты законодательной власти и

вышестоящих органов, а распорядительными — потому что обладают правом издавать общеобязательные постановления и распоряжения в пределах своей компетенции. С точки зрения теории государственного права исполнительная власть выступает по отношению к власти законодательной как вторичная, производная. Но генетически она была первой, так как формирование современной триады государственного аппарата шло путем обособления законодательства и правосудия от администрации и превращения соответствующих учреждений в самостоятельные ветви единой государственной власти.

Исполнительные органы принято подразделять на органы общей компетенции — монарх, президент, правительство (в масштабах государства), губернатор, мэр и возглавляемые ими административные структуры (на местном уровне), а также отраслевые и межотраслевые органы — различные министерства и ведомства и подотчетные им органы на местах. В зависимости от конкретных функций отраслевые и межотраслевые органы образуют ряд групп: органы управления народным хозяйством (промышленность, сельское хозяйство, транспорт, финансы и т.д.), социально-культурную сферу (образование, наука, культура, здравоохранение, социальное обеспечение и т.п.), административно-политические органы (оборона страны, внешняя политика, охрана общественного порядка, государственная безопасность и др.). Важнейшей чертой исполнительной власти является наличие особой, иерархически выстроенной системы взаимодействия входящих в ее состав органов и учреждений — исполнительной вертикали.

Судебные учреждения в государственном аппарате призваны осуществлять правосудие. При этом следует помнить, что в течение многих веков судебные функции выполняли различные административные органы. В современном демократическом государстве судебная власть отделена от других ветвей власти и представляет собой систему независимых судебных органов, состоящую как из обычных судов — судов общей юрисдикции, занимающихся гражданским, уголовным, иногда и административным судопроизводством, так и особых видов судов — конституционных, арбитражных, военных, административных и др.

Кроме этих трех основных видов государственных органов иногда выделяют еще *надзорные, контрольные* и некоторые другие группы учреждений.

По месту в системе государственного аппарата все государственные органы подразделяются на высшие, центральные и местные.

К *высшим органам государства* относятся физические носители верховной власти (монарх, президент, премьер-министр) и государственные учреждения, обладающие властью в сфере законодательства, управления или правосудия (парламент, правительство, Верховный или Конституционный суд).

Центральными государственными органами называются отраслевые и межотраслевые органы управления, исполняющие законы и распоряжения высших органов. В нашей стране, например в XVI—XVII вв., это были приказы, в XVIII в. — коллегии, в XIX—XX вв. — министерства (наркоматы) и ведомства.

Местные государственные органы — это органы, властные полномочия которых ограничены определенной административно-территориальной единицей. К ним относятся губернские, уездные, областные, городские, районные органы. Местные органы могут быть представительными, исполнительно-распорядительными и судебными.

История государственного управления как учебная дисциплина

История государственного управления является самостоятельной учебной и научной дисциплиной. Она возникла на стыке исторических и правовых дисциплин. С первыми ее объединяет историзм в объяснении событий и явлений, связь истории государственного управления с конкретной исторической обстановкой, использование разнообразных исторических источников для воссоздания реальной картины развития отечественной государственности, со вторыми — известное единство объекта изучения — политические и правовые институты, а также широкое привлечение нормативно-правового материала в качестве источника.

История государственного управления в России — это специальная часть отечественной истории, изучающая основные закономерности в развитии российской государственности, систему и функционирование ее государственных органов и учреждений с момента появления государства на Руси и до наших дней. К сквозным проблемам курса относятся:

- характеристика российской государственности в различные периоды ее истории;
- система высших, центральных и местных государственных органов общее и особенное в государственном управлении;
- реформы и контрреформы в государственном аппарате;
- организация государственной службы;
- роль отдельных государственных деятелей в становлении российской государственности.

Кроме того, в необходимых случаях приводятся специальные сведения по истории и организации некоторых государственных учреждений: когда и почему они создавались, каковы были их компетенция и функции, внутренняя структура, в силу каких причин они были реорганизованы или упразднены, какую роль сыграли в истории Российского государства.

Изучение истории государственного управления в России началось в XVIII в. В общих курсах истории В.Н.Татищева, М.М.Щербатова и других историков содержался большой фактический материал как по истории российской государственности в целом, так и по истории отдельных государственных органов. После выхода в свет двенадцатитомной «Истории государства Российского» (1816—1829) Н.М.Карамзина история российской государственности превратилась в самостоятельную отрасль исторической науки. Новый этап в развитии историографии российской государственности был связан с деятельностью историков государственной школы — Б.Н.Чичерина, С.М.Соловьева, А. Д. Градовского. Отводя государству решающую роль в историческом процессе, основное внимание в своих работах они уделяли вопросам социально-политической истории, взаимодействию государства и общества, изучению отдельных государственных институтов. Ученые государственной школы оказали значительное влияние на научное творчество В.О.Ключевского, П.Н.Милюкова, С.Ф.Платонова и других историков, немало сделавших по сбору и систематизации материала по истории государственного управления.

Советская историческая наука основное внимание уделяла социально-экономической истории и истории революционного движения. Вопросы политической истории оказались оттесненными на второй план. Однако и в этот период продолжалось поступательное развитие историографии российской государственности, пополнившейся трудами С.В.Юшкова, Б.Д.Грекова, Б.А.Рыбакова, В.Л.Янина, И.И.Смирнова, Л.В.Черепнина, А.А.Зиминой, С.О.Шмидта, С.М.Троицкого, Н.И.Павленко, А.В.Предтеченского, Н.М.Дружинина, П.А.Зайончковского, Н.П.Ерошкина, А.Я.Авреха, В.С.Дякина, Е.Д.Черменского, К.Ф.Шаццло, А.Д.Степанского, Л.Г.Захаровой, Г.Л.Герасименко, А.С.Сениной, В.И.Старцева, Г.З.Июффе, Е.Н.Городецкого, Т.П.Коржиной, И. А. Исаева и др.

На 90-е гг. XX в. приходится возрождение интереса историков к событиям политической истории России, в том числе советского периода, истории российской государственности, к деятельности крупных государственных деятелей. Отказ от идеологических запретов позволил избавиться от многих белых пятен в истории государственного управления страны.

Периодизация курса истории государственного управления в России строится в соответствии с общей периодизацией истории страны и учитывает характер и особенности развития российской государственности. В курсе выделены следующие периоды:

I — возникновение Древнерусского государства. Государственное управление в Киевской Руси (IX — начало XII в.);

- II — государственное управление в удельный период (XII — конец XV в.);
- III — государственный аппарат единого Российского государства (конец XV—XVII в.);
- IV — преобразования в государственном аппарате первой четверти XVIII в.;
- V — государственное управление в середине и во второй половине XVIII в.;
- VI — государственный аппарат Российской империи в первой половине XIX в.;
- VII — государственное управление в эпоху реформ и контрреформ (вторая половина XIX в.);
- VIII — российская государственность в начале XX в. (до 1917 г.);
- IX — государственное управление в России в период буржуазно-демократической республики (март — октябрь 1917 г.);
- X — возникновение Советского государства. Государственный аппарат РСФСР (1917—1922 гг.);
- XI — образование СССР. Государственное управление в 1920—1930-х гг.;
- XII — государственное управление в годы Великой Отечественной войны (1941 — 1945 гг.);
- XIII — государственное управление в послевоенный период (1945-1985 гг.);
- XIV — государственный аппарат в годы перестройки (1985 — 1991 гг.);
- XV — государственное и муниципальное управление в Российской Федерации в 90-х гг. XX в.

Лекция 2. ВОЗНИКНОВЕНИЕ ДРЕВНЕРУССКОГО ГОСУДАРСТВА. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КИЕВСКОЙ РУСИ (IX-НАЧАЛО XII вв.)

2.1. Государственный и общественный строй Древнерусского государства

Возникновение государства на Руси. Древнерусское государство, называемое также историками Киевской Русью, было образовано восточными славянами в IX в. и являлось одним из крупнейших государств Европы того времени.

В самостоятельную этническую общность восточные славяне выделяются в середине I тыс. н. э. К VI в. они занимали обширную территорию от Карпатских гор на западе до Оки и верховьев Дона на востоке, от Невы и Ладожского озера на севере до Среднего Поднепровья на юге.

В это время у них происходили распад родоплеменных отношений и формирование соседской общины, территориальных связей. Тогда же, по мнению историков, складываются первые пред-государственные объединения — союзы племен.

В древних летописях содержится предание, что на рубеже V—VI вв. в Среднем Поднепровье княжил некто Кий, основавший вместе со своими братьями Хоривом и Щеком и сестрой Лыбедью г. Киев. В верховьях Буга и в бассейне Припяти образовался мощный ду-лебский союз племен («держава волынян»), разгромленный в VII в. аварами. Несколько позднее племенные княжения возникают и в других восточнославянских землях. Автор «Повести временных лет», рассказывая о расселении славянских племен, называет четырнадцать таких объединений — поляне, северяне, древляне, дреговичи, полочане, волыняне, бужане, уличи, тиверцы, вятичи

