

Оригинал статьи – URL: <http://www.политуправление.рф/архив/2011/01/sanzharevsky.htm>
Копия - URL: <http://www.pu.virmk.ru/архив/2011/01/sanzharevsky.htm>

Политическое управление и государственность Political governance and statehood

Санжаревский Игорь Иванович,
доктор политических наук, профессор
Sanzharevskiy Igor.I.,
Doctor of political Sciences, professor

УДК 321.01: 342.7: 351/354
ББК 66.0 (67.0)
С 18

*В статье ставится проблема понимания причин противоречивости современных политических процессов управления через призму теоретико-методологических вопросов. Во-первых, какой смысл сегодня вкладывается в понятие политического управления и, во-вторых, сочетание каких методов составляет методологическую основу политического управления. **Ключевые слова:** политическое управление, государственность, государственное управление, права человека, местное самоуправление, церковь, принуждение, убеждение.*

*The article raises the problem of understanding the causes of inconsistency of modern political processes of governance through the prism of theoretical and methodological issues. Firstly, what is the point today is embedded in the notion of political control and, secondly, the combination of public methods is a methodological basis for political governance. **Keywords:** political management, statehood, government, human rights, local government, church, coercion, conviction.*

Вопросы политического управления обществом всегда привлекали внимание ученых со времен зарождения политической науки. Эти проблемы рассматривались в трудах древних мыслителей, философов Возрождения и Нового времени, современных политологов.

Сравнивая модели политического управления в условиях глобализации, известный российский политолог Сморгун Л.В. отмечает, что демократический проект политического управления в век глобализации рассматривается многими современными учеными и политиками в качестве цели преобразования мирового порядка, которая может быть реализована в процессе конструирования мира всеми участниками этого процесса. Однако он содержит ряд императивных требований, которые признаются отнюдь не всеми политическими лидерами и государствами. Демократизация политических отношений является идеалом, который вступает в противоречие с прагматическими интересами и устоявшимися ценностями¹.

Для понимания причин противоречивости современных политических процессов управления необходимо ответить на некоторые теоретико-методологические вопросы. Во-первых, какой смысл сегодня вкладывается в понятие политического управления и, во-вторых, сочетание каких методов составляет методологическую основу политического управления.

Современная научная политологическая традиция трактовки политического управления восходит к трудам Аристотеля, отождествившего политику с государственным устройством и определившим государство как «общение политическое»², и трудам Платона, установившего, что государство это власть, а власть это насилие³. Государственное управление, основанное на насилии, логично привело к

¹ Сморгун Л.В. Политическое управление в глобализирующемся мире // Перспективы человека в глобализирующемся мире / Под ред. Парцвания В.В. СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2003. С. 148-159.

² Аристотель. Политика // Аристотель. Сочинения: В 4 т. М., 1983. Т. 4. С.376-378.

³ Платон. Государство // Платон. Собрание сочинений: В 4 т. М., 1993. Т. 3. С. 93,94.

возникновению рабовладельческих монархий и империй, в которых развернулась жесточайшая кастовая борьба за власть, за право насилия. Разрешение социально-экономических и политических противоречий на основе вооруженной борьбы с уничтожением или порабощением противника (оппонента, оппозиции) стало основным методом политического управления, абсолютной монополией государственности.

В политико-правовых учениях понимание политического управления становится тождественным государственному управлению⁴. Даже идеологический переход значительной части человечества от мифологии к христианству и исламу, ответившим на некоторые вопросы равенства-неравенства, прав и свобод, не изменил отношения к государственному насилию как единственному методу политического управления. Приобретение более высоких степеней свободы дало выбор служения светской власти или церковной, между которыми развернулась борьба за первенство во власти и в институализации новых сословных отношений, как родословной элите для сохранения и повышения своего статуса, так и освобожденным рабам для осуществления социально-политической мобильности. И как справедливо отметил Платон, что «устанавливает же законы всякая власть в свою пользу: демократия - демократические законы, тирания - тиранические, так же и в остальных случаях. Установив законы, объясняют их справедливыми для подвластных - это и есть как раз то, что полезно властям, а преступающего их карают как нарушителя законов и справедливости»⁵. Так же поступила и христианская католическая церковь, которая руководствуясь религиозным учением, изначально основанным на вере, внушении и убеждении, установив свои законы, не стала заниматься поиском новых форм и видов политического управления и по подобию государственного управления пошла по пути «святой инквизиции».

Началу переворота в понимании политического управления послужили, с одной стороны, процесс секуляризации и, с другой, Британская Великая Хартия вольностей 1215 года, положившая начало процессу разделения властей и конституционному контролю за королевской властью, современным принципам демократического способа правления и судопроизводства. В 1689 году был принят первый в истории билль о правах человека. Резко ограничив власть короля и гарантировав права и свободы парламента, он заложил основы английской конституционной монархии⁶. В основу нового понимания политического управления была положена традиция прав и свобод человека, самоорганизация граждан начала набирать силу и приобретать признание как вид политического управления.

В это же время, с точностью «до наоборот», складывалась организация политического управления в России, родоплеменная элита которой была вынуждена решать судьбу российской государственности. Начался процесс христианизации Руси и институализации родовой (кастовой) стратификационной системы по аналогу с Византийской Империей, которая логически завершилась формированием российского централизованного государства, базирующегося на княжеской, боярской власти и крепостничестве (фактическом рабовладении). Вооруженное насилие становится основным способом в борьбе за власть и методом политического управления в разрешении социально-экономических и политических противоречий. «Смутное время» завершается созданием абсолютной государственной монополии на власть, которую в

⁴ См.: История политических и правовых учений. Учебник для вузов. Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА.- М, 1998. 736 с.; История политических и правовых учений. Учебник/ Под ред. О. Э. Лейста. – М.: Издательство "Зерцало", 2000. 688 с.

⁵ Платон. Государство//Платон. Собрание сочинений: В 4 т. М., 1993. Т. 3. С. 94.

⁶ Энциклопедия «Кругосвет» URL: http://www.krugosvet.ru/enc/istoriya/velikaya_hartiya_volnoste.html (дата обращения 29.04.2010)

1721 Петр I объявил Российской Империей. Даже православная церковь становится Духовной Коллегией, получившей вскоре наименование Святейшего правительствующего Синода, подчиненного императору⁷.

Российская Империя стала наследственной монархией во главе с императором, обладавшим самодержавной властью. Отсутствие иных возможностей в осуществлении социально-политической мобильности вынудили боярские рода пойти на службу самодержцу и трансформироваться в дворянское сословие. Отсутствие свобод у крепостных породило массовый приход «варягов» (немцев, французов, поляков и т.п.) в формируемую царской властью дворянскую стратификационную систему российского общества. Английская демократическая традиция понимания политического управления, основанная на признании права самоорганизации граждан и их участия в политическом управленческом процессе, своего отражения в России не нашла.

Нарождавшиеся демократические движения опирались главным образом на два теоретических постулата: о благой природе человеке и об общественном договоре. Новыми мыслителями демократического толка отвергалось представление о том, что человек нуждается в применении к нему насилия. Единственным обоснованием власти над человеком может быть его согласие на осуществление такой власти. Наиболее распространенным стало заключение об «ограниченном договоре», которое предлагали Джон Локк (1632-1704)⁸ и Томас Джефферсон (1743-1826)⁹, согласно которому, люди признают определенную степень государственной власти, но в то же время сохраняют за собой некоторую степень власти или ряд прав, которые правительство не может нарушать. Примером реализации данной концепции в истории служат Декларация независимости и Билль о правах человека в США - первые 10 поправок к конституции 1787 года принятые в 1789 году и вступившие в силу в 1791 году. Билль провозглашал свободу слова, печати, собраний, религиозного исповедания, отделение церкви от государства, неприкосновенность личности, собственности и др.¹⁰ Несколько иная трактовка прав была предложена Великой французской революцией, принявшей 26 августа 1789 года документ, ограничивавший права человека правами гражданина - Декларация прав человека и гражданина¹¹.

Либеральная традиция позволила создать благоприятные условия для бурного развития профессиональной, классовой стратификационной системы, оказавшей определяющее влияние на наполнение новым содержанием понимания политического управления, основанном на общественном договоре и, как было отмечено уже выше, признании права самоорганизации граждан и их участия в политическом управленческом процессе.

В становлении и развитии демократических режимов государственного управления на основе расширения народного волеизъявления, прав парламентов, складывалась

⁷ См.: Исаев И.А. История государства и права России. М.: Юрист, 2004. 797 с.; История государства и права России / В. Клеандрова, Р. Мулукаев, А. Сенцов и др. Под ред. Ю. Титова. М.: ТК Велби, Проспект, 2008. 576 с.

⁸ Дж. ЛОКК. Два трактата о правлении// Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М., 1988. Т. 3. С. 263, 264, 270-272, 317, 318, 334-338.

⁹ Материалы о демократии/ Под ред. Джордж Клэк, Мелвин И. Юрофски, Пол Маламуд// Политическая наука: учебно-методический комплекс (Электронное учебное пособие)/ Авт. и сост. Санжаревский И.И., д.пол.н., проф. - Т., 2009. - 1 CD-ROM. (М.: ВНТИЦ, 2008. №50200801141).

¹⁰ См.: Становление американского государства / Отв. ред. А. А. Фурсенко. СПб., 1992.

¹¹ См.: Декларация прав человека и гражданина 26 августа 1789 года//Всемирная история. Энциклопедия. Том 6 (1959). URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000036/st006.shtml> (дата обращения 29.04.2010).

политическая самоорганизация граждан. Она зарождалась как во время электорального и парламентского цикла, когда возникали политические партии, так и вне его, когда церковь, коммерческие образования, союзы предпринимателей и другие общественные объединения, профсоюзы и т.п. инициировали создание политических партий¹².

Социально-политическая самоорганизация граждан становится равноправным видом политического управления наряду с государственным. Лоббирование корпоративных и государственная защита общественных интересов, прав и свобод человека становятся неотъемлемым атрибутом демократических политических режимов. В настоящее время ни у кого не вызывают сомнения по поводу выполнения управленческих, регулятивных функций в общественной системе политическими партиями, профессиональными союзами, институтами лоббирования, собственности и т.п.

Более трех веков потребовалось человечеству для закрепления в политической теории и практике такого подхода к пониманию политического управления. Только в XX веке пройдя через горнило двух мировых войн, сложилось осознание того, что вся наша история это история войн и военных конфликтов, в основе которых лежит абсолютное преобладание в государственном, а, следовательно, и политическом управлении метода принуждения. Принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года Всеобщая декларация прав человека провозгласила в качестве задачи всем народам и государствам стремление путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод, обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств-членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией¹³. Тем самым было институализирована тенденция к закреплению и доминированию в политическом управлении методов, основанных на договоре, убеждении.

Дополнительное время еще потребовалось для признания того, что заключение соглашений в области управления на основе территориального права граждан участвовать в управлении государственными делами является важнейшей основой любого демократического строя - 15 октября 1985 года была открыта к подписанию Европейская хартия местного самоуправления¹⁴. Как фактически сформировавшийся институт гражданского общества территориальное самоуправление начало приобретать де-юре еще и статус политического института, выполняя существенную долю управленческих, регулятивных функций, ранее присущих государственному управлению.

Исторический ракурс российской государственности демонстрирует наоборот абсолютное доминирование государственного управления над всеми другими видами общественно-политической регуляции. Слабая тенденция к становлению новых видов политического управления, обусловленная созданием первичных условия для становления профессиональной классовой стратификационной системы и общественно-политической самоорганизации граждан (отмена крепостного права и наделение собственностью значительной части населения страны в 1961 году), ограничение власти монарха и становление российского парламентаризма, была прервана революцией 1917 года. Началось строительство «новой» советской государственности основанной на ликвидации

¹² Дюверже М. Политические партии. Пер. с франц. М.: Академический Проект, 2000. С. 21-37.

¹³ См.: Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года// Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr> (дата обращения 30.04.2010).

¹⁴ См.: Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. 1990. Май. //Официальный сайт компании "Консультант Плюс". URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.04.2010).

самодержавия, сословной стратификационной системы, отмене основополагающего права человека на частную собственность¹⁵. Все научные и практические дискурсы о политическом управлении были переведены в идеологическую плоскость государственного и антигосударственного, советского и антисоветского управления, в рамках коммунистической и антикоммунистической идеологии. В конце XX века в результате демократического транзита российской государственности были восстановлены, ставшие к этому времени традиционными, политические и социально-экономические институты, наполнившие российское измерение политического управления новым содержанием.

Таким образом, на рубеже XXI века сложилось понимание политического управления как некоей пропорциональности между государственным управлением, самоорганизацией граждан и местным самоуправлением, основанной на демократических принципах и механизмах. В методологии политического управления наметилась тенденция перехода от состояния абсолютного преобладания метода принуждения к его сбалансированности с методом убеждения. При этом характер и направленность становления российской системы политического управления демонстрирует неразрешенность как в теории так и практике принципиального вопроса: должно ли понимание политического управления подгоняться под либеральные стандарты гражданского общества и правового государства, или же наше понимание того, что есть политическое управление в своем российском измерении должно приводиться в соответствие с фактически сложившимися институтами и процедурами государственного управления.

Список литературы

1. Аристотель. Политика// Аристотель. Сочинения: В 4 т. М., 1983. Т. 4. С.376-378.
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года// Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr> (дата обращения 30.04.2010).
3. Декларация прав человека и гражданина 26 августа 1789 года//Всемирная история. Энциклопедия. Том 6 (1959). URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000036/st006.shtml> (дата обращения 29.04.2010).
4. Декреты Советской власти 1917-1918 гг.// Официальный сайт Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET>. (дата обращения 12.05.2010).
5. Дж. ЛОКК. Два трактата о правлении// Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М., 1988. Т. 3. С. 263, 264, 270-272, 317, 318, 334-338.
6. Дюверже М. Политические партии. Пер. с франц. М.: Академический Проект, 2000. 538 с.
7. Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. 1990. Май. //Официальный сайт компании "Консультант Плюс". URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.04.2010).
8. Исаев И.А.История государства и права России. М.: Юристъ, 2004. 797 с.
9. История государства и права России / В. Клеандрова, Р. Мулукаев, А. Сенцов и др. Под ред. Ю. Титова. М.: ТК Велби, Проспект, 2008. 576 с.
10. История политических и правовых учений. Учебник для вузов. Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА.- М, 1998. 736 с.
11. История политических и правовых учений. Учебник/ Под ред. О. Э. Лейста. – М.: Издательство "Зерцало", 2000. 688 с.
12. Материалы о демократии/ Под ред. Джордж Клэк, Мелвин И. Юрофски, Пол Маламуд// Политическая наука: учебно-методический комплекс (Электронное учебное пособие)/ Авт. и сост. Санжаревский И.И., д.полит.н., проф. - Т., 2009. - 1 CD-ROM. (М.: ВНИИЦ, 2008. №50200801141).
13. Платон. Государство//Платон. Собрание сочинений: В 4 т. М., 1993. Т. 3. С. 93,94.

¹⁵ См.: Декреты Советской власти 1917-1918 гг.// Официальный сайт Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET>. (дата обращения 12.05.2010).

14. Смргунов Л.В. Политическое управление в глобализирующемся мире// Перспективы человека в глобализирующемся мире / Под ред. Парцвания В.В. СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2003. С. 148-159.
15. Становление американского государства / Отв. ред. А. А. Фурсенко. СПб., 1992.
16. Энциклопедия «Кругосвет» URL: http://www.krugosvet.ru/enc/istoriya/velikaya_hartiya_volnoste.html (дата обращения 29.04.2010).