

**ГБОУ ВО «БАШКИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ГЛАВЕ РЕСПУБЛИКИ
БАШКОРТОСТАН»**

М.И. Халиков

Система государственного управления

Курс лекций

Уфа 2025

УДК 351
ББК 67.401
Х-17

Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом БАГСУ

Рецензенты:

З. Г. Зайнашева, доктор экономических наук, профессор,
Я. В. Ободец, кандидат экономических наук, доцент

Х-17

Халиков, М.И.

Система государственного управления. Курс лекций / М. И. Халиков. – Уфа: РИО БАГСУ, 2025. – 140 с.

Данный курс лекций – это переведенные в текстовый формат видеолекции для слушателей программы профессиональной переподготовки «Государственное и муниципальное управление». На наш взгляд, такой материал позволяет удачно сочетать изложение сложных и объемных проблем государственного управления с простой и доступной формой их подачи. Некоторые потери стиля академического языка, как нам кажется, вполне компенсируются высокой степенью восприятия информации даже неподготовленным читателем.

Курс лекций адресован прежде всего слушателям в системе ДПО, а также может быть использован студентами ряда вузов Республики Башкортостан, обучающимися по направлениям подготовки магистратуры и бакалавриата «Государственное и муниципальное управление».

Приношу искреннюю и глубокую благодарность техническим специалистам, редакторам, всем, кто помог мне в подготовке данного курса.

УДК 351
ББК 67.401

© Халиков М.И., 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	6
Раздел 1. Понятие и особенности государственного управления.....	9
Раздел 2. Государственное управление как теория.....	23
Раздел 3. Государственное управление как практическая деятельность.....	34
3.1. Цели государственного управления.....	35
3.2. Принципы государственного управления.....	39
3.3. Функции государственного управления.....	41
3.4. Методы государственного управления.....	48
Раздел 4. Государство как субъект управления.....	63
4.1. Особенности российского государства как субъекта управления ...	63
4.2. Органы государственного управления.....	71
4.3. Нормативная база государственного управления.....	77
4.4. Персонал органов государственного управления.....	82
4.5. Виды органов государственного управления в РФ.....	84
4.6. Органы государственного управления в Республике Башкортостан	90
4.7. Институт государственной службы.....	98
Раздел 5. Общество как объект государственного управления.....	101
5.1. Структура общества как объекта государственного управления..	101
5.2. Структура анализа государственного управления социальной подсистемой.....	105
Раздел 6. Развитие системы государственного управления в России.....	111
6.1. Эффективность государственного управления.....	111
6.2. Исторический опыт реформирования системы государственного управления России.....	113
6.3. Зарубежный опыт проведения преобразований в системе государственного управления.....	117
6.4. Этапы административной реформы в РФ.....	120
6.5. Административная реформа: понятие, содержание, направления и методы.....	130
6.6. Проблемы государственного управления в России и пути их решения.....	133

Введение

Приступаем к изучению новой дисциплины, которая называется «Система государственного управления». Это одна из самых сложных после «Основ социального управления» и слабо изученных дисциплин. *Её актуальность заключается в том, что от качества, содержания и уровня государственного управления напрямую зависит эффективность развития общества и само существование общества.* Мы знаем в истории достаточно много примеров, когда неэффективное государственное управление приводило к краху, разрушению и гибели государств.

В России актуальность государственного управления обуславливается ещё и тем, что, к сожалению, сегодня имеют место быть проблемы в системе государственного управления, которые снижают эффективность государственного управления в нашей стране. Более того, я бы сказал, что, рассматривая всю совокупность проблем нашего российского общества сегодня, где действительно много проблем в области экономики, социальной и духовной сферах, всё-таки ключевым на данном этапе являются проблемы государственного управления. Можно сказать, что на сегодня это самое слабое звено в нашем обществе. Другими словами, мы никогда не решим в полной мере социальные, демографические, экономические проблемы до тех пор, пока не построим современную эффективную систему государственного управления. Здесь, конечно, надо очень чётко размежеваться от несистемной оппозиции, которая заявляет о том, что наша власть прогнила, что чиновники – это коррупционеры и так далее. В данном случае я принципиально с ними расхожусь, потому что их цель – разрушить современную государственную машину, сломать её, не предлагая при этом ничего конструктивного взамен. Цель настоящих учёных, которые занимаются в сфере государственного управления – *поставить правильный диагноз системе государственного управления, определить ключевые проблемы, снижающие эффективность государственного управления, и наладить эту систему.*

Наша система государственного управления сегодня, безусловно, современна. В 1990-е годы после распада Советского Союза наши отцы-основатели формировали нынешнюю систему государственного управления и использовали для этого современный зарубежный опыт европейских стран, Соединенных Штатов Америки, других стран. То есть в этом смысле мы построили вполне современную по нынешним меркам государственную машину. Но, к сожалению, где-то не довели до ума. Обычно я привожу простой, но достаточно понятный с моей точки зрения пример: «Если бы у нас была старая машина, которая проржавела, и мы её сдали в утиль, построили новый автомобиль вполне современный, допустим, на уровне «Шкоды» – на нём можно ездить, он современный, конкурентоспособный и так далее. Но при этом не докрутили, скажем, одну из свечей. В итоге эта машина, будучи современной, почему-то «троит», полную мощность не

развивает, дымит и так далее. Для хорошего механика и водителя здесь понятно: надо всего-навсего закрутить до конца свечу (или поменять ее), и эта машина будет работать как надо. Но, к сожалению, не понимая в полной мере сути проблемы, в нашем случае, когда речь идёт о государственном управлении, быстро и эффективно изменить ситуацию к лучшему не получится. Это мы можем видеть сегодня на примере тех же двадцатилетних реформ в сфере государственного управления – реформы идут, а ключевого момента, настоящие проблемы, которые сдерживают развитие, снижают эффективность государственного управления, мы пока так и не зацепили. Кстати, можете подумать уже сейчас, о какой проблеме здесь идёт речь, что является этой, условно говоря, не докрученной до конца свечой, не дающей возможности в полной мере развиваться нашему двигателю государственной машины. В конце нашей дисциплины мы дойдем до этого, но попробуйте для себя ответить на вопрос, в чем непосредственная причина сравнительно низкой эффективности государственного управления в нашей стране?

Недостаточно лишь послушать лекцию для того, чтобы понять в полной мере содержание данной дисциплины. В рамках системы государственного управления существует достаточно много учебных пособий, учебников – первые работы Г.В. Атаманчука, А.В. Пикулькина, Н.И. Глазуновой, В.А. Козбаненко и так далее. Работ достаточно много, можно назвать полтора десятка учебников. ***Я бы рекомендовал обратиться к моим учебным пособиям.*** Первое своё пособие по государственному управлению я написал ещё в 1998 году. Последняя версия датирована 2025 годом. Применительно к слушателям из Башкортостана это особенно важно, потому что моё учебное пособие, конечно, выходило и в Москве, было несколько изданий, но основные пособия ориентированы на читателей из Башкортостана. В этом учебном пособии раскрывается не только механизм государственного управления в России и зарубежных странах, но и достаточно большой сегмент этого учебного пособия посвящён особенностям государственного управления в Республике Башкортостан – с современным и историческим аспектом. Это делает данное учебное пособие уникальным, поскольку в нашей республике нет ни одного (кроме моего) учебного пособия, которое раскрывало бы систему государственного правления не только на уровне России, но и на уровне Республики Башкортостан.

Наш курс я бы разделил на ***шесть разделов***. Это, в первую очередь, вступительный раздел – раскрытие понятия и особенностей государственного управления. Второй раздел посвящён рассмотрению государственного управления как теории и науки. Это крайне важно, потому что чем сложнее вид деятельности, тем важнее её теоретическое обеспечение. Третий раздел мы рассмотрим с позиции практической деятельности – цели, функции, принципы государственного управления. Отдельный подраздел будет посвящен методам и технологиям государственного управления. Здесь мы ответим на такой важный вопрос:

«Каким образом государство осуществляет управленческую деятельность по отношению к обществу?». В четвертом разделе рассмотрим государство как объект управления – кто конкретно управляет обществом, какие структуры и организации осуществляют от имени государства управление нашим обществом, в частности, и в мировом масштабе. Пятый раздел направлен на характеристику объекта управления. Общество можно рассматривать с самых разных аспектов, в том числе и как субъект государственного управления. Но нам важно посмотреть на общество как объект, которым управляют государственные органы. И, наконец, шестой, наверное, самый сложный раздел связан с административной реформой. Я его назвал «Развитие системы государственного управления». Здесь речь идёт о том, какие проблемы сегодня существуют в сфере государственного управления в нашей стране и каким образом, как их можно решить. Вот как раз в шестом разделе я и попытаюсь ответить на тот вопрос, который обозначил в своей преамбуле.

Раздел 1. Понятие и особенности государственного управления

Переходим к первому разделу о понятии и особенностях государственного управления. Здесь мы должны ответить на вопрос: «Что такое государственное управление? Как оно связано с общим управлением вообще, социальным управлением в частности? Чем оно отличается от других видов социального управления?».

Здесь необходимо вернуться к исходникам предыдущей моей дисциплины, которая называлась «Основа социального управления». Там мы определим управление как ***функцию системы, направленную на выживание этой системы через координацию как элементов системы между собой, так и системы в целом с внешней средой***. Это базовое определение. И если мы экстраполируем это общее определение, касающееся всех видов управления, на такой вид управления, как социальное управление, то получим, соответственно, вполне корректное определение по той же кальке, по той же структуре. И здесь уже социальное управление будет рассматриваться как функции не системы просто, а общества или социальных систем, которые также, как и в первом случае, направлены на обеспечение выживания данной системы – в нашем случае общества опять же через оптимальную координацию тех социальных элементов, которые входят в эту социальную систему, как между собой, так и самой этой системы с внешней средой. Проще говоря – российского общества с другими обществами, неважно они находятся, в Европе, Азии или где-то ещё.

Общество – это самоуправляемая система. Частным случаем социального управления, разновидностью социального управления является государственное управление. И, следовательно, оно тоже подпадает под ту же самую формулу определения. То есть ***государственное управление – это тоже функция общества, осуществляемая специальной подсистемой, не самим обществом в целом, а государственными органами, направленная на обеспечение выживания общества через ту же самую координацию всех социальных подсистем между собой и общества в целом с внешней средой***. И если мы правильно определили общее, а именно понятие управления, то частный вариант управления в виде государственного управления, в принципе, сформулировать достаточно несложно. И это получается вполне системный и корректный подход, где не надо придумывать специальную дефиницию под каждый частный случай общего понятия, общей категории.

Но мы с вами отмечали, что государственное управление является видом социального управления, однако в этом логическом ряду вместе с государственным управлением видами социального управления будут также и такие виды, как муниципальное управление, производственное управление, семейное управление, религиозное управление, вплоть до самоуправления.

Всё это один логический ряд, составляющий в совокупности социальное управление. Какой критерий в данном случае заложен при выделении этих видов социального управления? Здесь, конечно, критерием заложена такая позиция – как вид объекта управления. **Они отличаются друг от друга тем, что у них разные объекты управления.** Все эти объекты, безусловно, социальные системы, но они всё-таки разные. Одно дело, когда общество выступает объектом государственного управления, другое дело муниципальное образование – здесь оно объект муниципального управления. Третье – это, например, какая-то производственная организация как объект производственного управления. Ну и четвертое, скажем, это сама личность как объект управления, когда сам человек управляет самим собой. Я имею в виду самоуправление, самоменеджмент.

Мы говорили с вами на предыдущей дисциплине об особенностях социального управления – о той специфике, которая отличает социальное управление от других видов управления – технического, биологического, где человек управляет техникой или природой. Эти особенности социального управления в полной мере распространяются и на государственное управление, поскольку государственное управление, повторяю, является частью, разновидностью социального управления. Например, одной из особенностей социального управления выступал принцип: **объект управления является более ценным, чем субъект управления.** В качестве примера: не завод для директора, а директор для завода. **Тот, кто управляет, вторичен по отношению к тому, кем он управляет в социальной системе.** Это в полной мере касается и государственного управления. Если мы зададим такой же вопрос: кто для кого?: Президент для страны или страна для Президента? Кто более ценен в данном случае? Разумеется, мы придём к такому же выводу, что и во всех других видах социального управления – общество является более значимым, чем, предположим, тот, кто осуществляет управление. То есть, в данном случае не государственные органы, управляющее обществом, являются приоритетными, а общество, которое выступает объектом управления со стороны государства, является приоритетным. Итак, этот общий принцип социального управления, безусловно, распространяется и на государственное управление.

Точно также утверждаем и о способности к взаимным переходам от объекта управления к субъекту и наоборот. Вполне может быть, что в системе государственного управления государство осуществляет управление обществом, но периодически объект и субъект меняются местами. Общество тоже осуществляет периодически управление государством в самых разных формах. Напомню, что субъектом управления в моменте является тот, кто **инициирует** координационную связь – и это не всегда может быть начальник. Самая радикальная форма, где на кону стратегия развития государства – это выборы и революция. Но есть и повседневные формы –

обращения, жалобы, демонстрации, массовые проявления гражданами каких-то собственных позиций и тому подобное. Это вполне можно рассматривать как смену объекта и субъекта управления, когда объект управления (общество) становится в позицию субъекта управления.

Мы с вами уже говорили и подробно рассматривали *модели социального управления – субординационные, реординационные, координационные*. Это в полной мере распространяется и на государственное управление. Точно также и принципы социального управления, которые в полной мере экстраполируются и на сферу государственного управления. Предположим, принцип воспитания, я его называю ключевым принципом, заключающимся в том, что люди проявляют свои свойства в зависимости от того, в какой системе отношений они находятся. Поэтому если руководителю нужно, чтобы его подчиненные проявляли необходимые свойства в течение неопределённо долгого времени, то системно эта проблема решается достаточно просто. Руководитель должен задать такую систему отношений в своей организации, построить такую систему отношений, которая с необходимостью будет вынуждать его людей, неважно сотрудников его организации или членов этого общества, проявлять те свойства и качества, которые необходимо для данной организации. Этот принцип воспитания, будучи принципом социального управления, с равным успехом работает и на уровне семьи, и на уровне организации, но также и на уровне общества. В частности, в качестве примера можно привести такую ситуацию. В конце 1980-х годов в поздний советский период сельское хозяйство было «черной дырой» для Советского Союза, в которую уходили огромные средства, отдача была достаточно низкой, имел место дефицит продуктов питания и так далее. И все идеологические кампании эффекта не давали. Как был дефицит, так он оставался. В чём заключалось управление экономикой? Да, деньги и технологии туда шли, но система отношений была такой, которая не заставляла сельского труженика максимально выкладываться, работать на конечный результат. И проблема, по сути, была решена каким образом. Изменились темы отношений в 1990-х годах – жёстко, в рамках шоковой терапии, не совсем корректно, может быть, это сделано было. И те же самые люди работают на тех же самых землях, используют те же самые технологии. И достаточно быстро обеспечили продовольственную безопасность нашей страны. По крайней мере, мы перестали покупать зерно и начали его продавать в объёмах, сопоставимых с продажей оружия. За счёт чего это было сделано? Вроде бы сегодня ни телепередачи, ни передовицы газет не посвящены борьбе за урожай, скажем так, как это было раньше. Общество не бросает все свои силы на решение этой проблемы. Просто потому, что изменилась система отношений. И она потребовала от работника не просто делать вид, что работает, а выкладываться по максимуму, по принципу «хочешь жить, умей вертеться». И в итоге изменение отношений автоматически вызвало проявление работниками (как объектами управления) тех качеств, которые задаёт эта

система отношений. В итоге на том этапе проблема продовольствия была решена. Принципы социального управления (в том числе принцип самосохранения, принцип координации, принцип возрастания сложности социального управления или принцип константы социального управления), вполне подходят и в полной мере распространяются и на государственное управление в том числе.

Итак, давайте всё-таки сформулируем дефиницию государственного управления. Человек, который занимается по проблематике государственного управления, должен в любой момент достаточно четко суметь ответить на вопрос, что такое государственное управление. Для этого лучше иметь более простую конструкцию определения. В данном случае я бы определил государственное управление таким образом. **Государственное управление – это деятельность государственных органов по координации всех социальных систем, направленная на сохранение и развитие общества.** Можно и по-другому подойти с точки зрения логического подхода. Когда мы даём определение государственному управлению, мы должны ответить на четыре вопроса. Первый – кто осуществляет государственное управление, кто является субъектом государственного управления. Второй вопрос – по отношению к кому осуществляется государственное управление, то есть кто выступает объектом государственного управления. Третий вопрос – какова **общая, конечная цель** государственного управления. И четвёртый вопрос – каков основной метод, инструмент, способ (**и непосредственная цель ГУ!**), с помощью которого государство осуществляет своё управление обществом.

И здесь получается всё достаточно очевидно. **Субъектом государственного управления являются государственные органы или государство в лице своих органов управления. Они субъект управления. Объектом выступает общество или граждане в целом.** Общая цель – сохранение и развитие общества, государственное управление осуществляет управление обществом для того, чтобы обеспечить сохранение самого государства как такового. Объективно оно реализует такую конечную цель как выживание самого общества. Основным методом государственного управления является координация всех социальных подсистем. Разумеется, есть и более частные методы. Но в целом это получается обеспечение правильной взаимосвязи между всеми сферами жизни общества между собой. Это то, что касается понимания государственного управления. То есть, это государственные органы управляют обществом для того, чтобы обеспечить выживание этого общества и используют при этом такой метод, как координация всех социальных подсистем между собой, общества в целом с внешней средой, с внешним окружением.

Теперь давайте посмотрим другой, не менее важный, вопрос. Всё познается в сравнении, и нам надо понять специфику, особенности государственного управления как вида социального управления. Ведь мы

уже говорили, что в этом логическом ряду видами социального управления являются и самоуправление, и производственное управление, и муниципальное управление. Их всех объединяет то, что здесь человек управляет человеком. Государственное управление тоже относится к этому ряду, но в чём специфика государственного управления? Чем государственное управление отличается от своих соседей? От того же муниципального управления, предположим, или общественного, семейного управления, управления предприятием, производством каким-то.

Здесь мы можем выделить порядка пяти ключевых особенностей, которые принципиально отличают государственное управление от своих соседей по единому блоку социального управления.

1. Первая такая особенность – монополия государства на предельные формы легитимного принуждения. Тут достаточно многое следует пояснить. Прежде всего надо иметь в виду, что у любого руководителя в любом виде управления всегда присутствует принуждение, любой руководитель имеет право на легитимные принуждения. К примеру, учительница в первом классе может легитимно принудить ученика выйти к доске и что-то там рассказать или встать и что-то рассказать. Может быть, он даже не хотел. Или, допустим, начальник цеха может, опять же, вполне легитимно принудить рабочего прекратить затянувшийся перерыв и пойти к своему рабочему месту. Ничего криминального здесь нет. Любой руководитель так или иначе обладает правом на легитимное принуждение, но **в рамках своих полномочий**. Государство здесь отличается тем, что оно обладает не только такого рода легитимными, но и предельными формами. Что значит предельные формы? На простом языке это означает, что только государство законно, то есть легитимно может, скажем, лишить человека свободы на 5 лет, 15 суток или на пожизненный срок, может легитимно лишить человека собственности посредством, например, конфискации, контрибуции, других форм законного изъятия имущества, других средств. Более того, законно, легитимно лишить человека жизни, расстреляв его, посадив его на электрический стул или каким-то иным образом. И не просто человека. Государство легитимно может уничтожать целую группу людей. Можно вспомнить ситуацию ликвидации кулачества как класса. Целую группу людей, целое сословие людей государство может уничтожать и при этом будет поступать вполне легитимно.

Это, безусловно, особенность исключительно государственного управления, потому что никакая другая правящая в обществе сила, ни директор завода, ни глава семьи, ни глава муниципального образования, разумеется, не могут лишить человека или своих подопечных свободы, собственности, тем более жизни. Это исключительно монополия государства. Конечно, не легитимно могут бандиты, криминальные элементы незаконным образом лишить вас свободы, собственности и так далее. Но это будет уже нелегитимный способ. Легитимно - только государство.

И тут возникает вопрос, почему у государства есть такая особенность, откуда она берется, чем задается эта особенность. Кто-то может сказать, что

это задается Конституцией, кто-то может сказать, что государство сильное, поэтому никто с ним поспорить не может, у него есть армия, полиция и всё такое прочее. Разумеется, такие определения давались и даются, но это совершенно поверхностный подход, следствие, но не причина. На самом деле в основе такого положения лежит базовый объективный закон, заключающийся в формулировке... У него разные версии. В самом общем виде это закон гармонии, закон кармы, равновесия, закон диалектики. В нашем случае он звучит таким образом: **это баланс ответственности и прав**. Формулировка примерно такая: «Кому много даётся, с того много и спрашивается». Если у тебя высокий уровень ответственности, то, соответственно, должен быть и высокий уровень полномочий. И наоборот, если у тебя низкий уровень полномочий, то, соответственно, должен быть и низкий уровень ответственности. Это классическая форма, она носит объективный характер, отражая гармонию мира. В нашем случае получается, что государство – это структура, которая первая после Бога отвечает за выживание общества в целом, в буквальном смысле, не только за его процветание или обнищание, просто за физическое выживание. Никто, кроме государства, такого рода ответственности на уровне общества не несёт. Это крайне высокая, предельная форма ответственности. Следовательно, для того, чтобы государство могло реализовать эту форму ответственности, оно объективно должно обладать и предельными формами полномочий для того, чтобы реализовать эту ответственность.

Это, в общем-то, везде так. Можно посмотреть на любую работу, на любую профессию с точки зрения баланса ответственности и полномочий. В целом они все сбалансированы. Хотя, конечно, можно увидеть в некоторых случаях перекося в ту или иную сторону. Есть профессии, которые можно условно назвать «халявными», где относительно невысокий уровень ответственности и высокий уровень полномочий. Скажем, если брать сферу государственного управления, то традиционно к такого рода профессиям относят профессии депутата, судьи. Иногда, может быть, это скорее стереотип общества, но иногда в этом и может быть резон. Потому что депутаты принимают законы вплоть до определения собственной зарплаты, они имеют высокий уровень полномочий. Что касается непосредственно личной их ответственности, то она, можно сказать, относительно невысока. Ходил он, не ходил он на заседания законодательного органа, активно, неактивно участвовал, все равно он свои положенные льготы, так или иначе, получит и, как правило, даже если он не всегда добросовестно выполнял свои обязанности, ответственности особой не несет. Поэтому можно считать, в каком-то смысле, это тот вид профессии, который предполагает большую степень льгот, чем, допустим, ответственности. Я имею, конечно, депутатов высокого уровня. Разумеется, это всего лишь пример, большая часть депутатского корпуса добросовестно и ответственно выполняет свои функции.

Обратная сторона – это вид деятельности, когда у человека высокая степень ответственности и недостаточно высокий уровень полномочий. Если брать систему публичного управления, то, с моей точки зрения, наиболее близко к такой версии работника относятся, предположим, главы сельских поселений, которые так или иначе отвечают практически за всё, что у них происходит в поселении, но при этом обладают очень ограниченными полномочиями и зачастую вынуждены отвечать за то, что они не в состоянии выполнить. Их штрафуют и накладывают иные формы наказания за те вопросы, которые они решить не в состоянии – просто у них нет соответствующего ресурса. Но они де-юре или де-факто отвечают за это и поэтому несут ответственность.

Если исходить из этого принципа, то получается вполне естественным, что у государства имеет место быть предельная форма легитимного принуждения, позволяющая ему в самой максимальной форме применять эти принудительные меры по отношению к разного рода социальным подсистемам. Это и к гражданам, и к социальным группам, и к каким-то отраслям, предположим, экономики. То есть, в этом отношении государство обладает такими полномочиями, и это, в принципе, совершенно верно. Но тут надо понимать, что это объективный расклад. Однако реальная власть осуществляется реальными людьми. И реальные люди могут чётко и корректно использовать это соотношение полномочий и ответственности, а могут и перегибать в ту или иную сторону, могут злоупотреблять полномочиями. Начальник может злоупотреблять своими полномочиями? Любой руководитель может злоупотреблять своими полномочиями. То есть он не обладает такого рода правами, но он в силу личных особенностей, ещё каких-то особенностей злоупотребляет ими. А может не использовать в полной мере свои полномочия? Там, где надо применить власть, там, где надо применить принуждение, законное вполне принуждение, он отделяется какими-то общими заявлениями. Да, тоже может быть. Поэтому тут важно понимать и базовую логику, базовый закон, объективную гармонию, и способность конкретного руководителя правильно пройти по этому пути.

Если говорить на макроуровне – примеров достаточно много. Из недавней истории мы можем взять И.В. Сталина, который всё-таки злоупотреблял своими полномочиями в части репрессий. Считаю, что масштабы этих репрессий были явно завышенными. Да, у государства есть полномочия на предельные формы легитимного принуждения, но перегибать с этим тоже не следует. Обратные примеры точно так же. Сразу приходит на память М.С. Горбачев, который взял на себя присягу защищать Советский Союз в полной мере и не предпринял необходимых мер в рамках своих полномочий, чтобы обеспечить выживание государства. То есть там, где нужно было ввести принудительные инструменты, он это не сделал. Поэтому нужно уметь разделять объективную логику от субъективных действий

руководителя, которые могут использовать крайности. Итак, это монополия государства на предельной форме легитимного принуждения. Исключительная особенность государства, которая вытекает из совершенно объективной логики развития общества.

2. **Второй особенностью является публичный характер государственного управления.** Публичный в данном случае не от слова «открытый» или «гласный», дело не в этом. А от терминов «публик», «народ». И означает публичный характер – государственное управление распространяется **на всех людей, на все общество**. Никакой другой вид социального управления не распространяется на все общество от мала до велика. Допустим, я директор завода, управляю своими рабочими, но я не управляю ни женами рабочих, ни соседями рабочих, только своими рабочими, только своими сотрудниками. Или я – глава семьи, управляю членами своей семьи, а соседними семьями уже не управляю. Государство же управляет всеми членами общества независимо от их статуса, возраста, рода занятий. Вот тут тоже можно задать вопрос: «Как можно управлять, допустим, полуторогодовалым малышом?». Я ещё понимаю, как можно управлять взрослыми – иди туда, иди сюда, вот это делать можно, вот это нельзя. А малыш тебя всё равно тебя не поймет. Но если мы правильно понимаем термин «управление», то тут никаких сложностей не возникает. Ведь что такое управление? Управление – это же не просто командование, это не только субординационное действие. Управление – это, в первую очередь, координация. И поэтому государство управляет малышом вполне естественно. Оно, используя различные инструменты, обеспечивает координацию малыша с окружающей средой таким образом, чтобы этот малыш вырос здоровым и как физиологический организм, и как социальный субъект. Для этого оно использует в рамках этой координации закон об ответственности родителей, молочную кухню, патронажную службу, дом грудничка и так далее. Используя эти инструменты, оно обеспечивает такую координацию малыша с окружающей средой, чтобы он вырос тем, кем он должен вырасти. В этом отношении, повторяю, государство управляет всеми гражданами, но управляет, понятное дело, не в буквальном смысле. Оно определяет правила поведения и обеспечивает их соблюдение, в том числе, властной силой.

3. **Третья особенность.** Мало того, что государство управляет обществом в целом, всеми гражданами, всеми системами, всеми подсистемами общества, оно ещё и **управляет всеми видами деятельности людей (третья особенность)**. Я вот могу управлять своими людьми, но только в каком-то отдельном сегменте (например, вами – только как студентами), а государство же управляет не только всеми людьми, всеми подсистемами, но и всеми видами деятельности людей. Ведь люди чего только не делают – работают, учатся, лечатся, едут на отдых, занимаются какими-то своими делами. Масса всяких видов деятельности, которые

осуществляют люди в рамках общества. И государство так или иначе регламентирует все эти виды деятельности. Для сравнения: я – директор завода, мои рабочие работают у меня, я ими управляю. Вышли они за ворота завода и уже я ими не управляю. Я детьми своими в семье управляю, а если они пошли в школу, в садик или к друзьям играть – то уже я ими не управляю. Государство же управляет всеми видами деятельности людей. Разумеется, управляет не в буквальном смысле, не надо это понимать как то, что оно ходит за каждым и говорит, что делать. Государство управляет тем, что оно **определяет правила** поведения людей во всех (самых разных!) видах деятельности, **обеспечивает их соблюдение**, повторяю, властной силой. Никакая другая сила в обществе правила поведения людей во всех сферах жизнедеятельности не определяет. А если и пытается определить (например, какая-нибудь религиозно-этическая система), то обеспечить их соблюдение сможет, только если сама станет государством – например Исламская Республика Иран, Королевство Саудовская Аравия и т.п.

Степень регулирования у государства достаточно различная. В некоторых случаях она является очень плотной, допустим, по отношению к госслужащим, где прописывается достаточно жестко их поведение, статус. А, к примеру, в отношении фрилансеров или малого бизнеса менее жесткие ограничения и правила их работы. Но, повторяю, эти правила есть всегда. Здесь возникает вопрос: где критерии определения плотности правил? Почему в некоторых случаях государство должно плотно контролировать, допустим, и жестко определять правила поведения людей в той или иной сфере жизнедеятельности, а в некоторых случаях оно отпускает поводок и делает эти рамки более широкими? Рамки будут всегда и в любом случае, но диапазон их жесткости может быть очень широким. В принципе, это определяется, в конечном счете, необходимостью обеспечения выживания общества. То есть, если выживание, развитие, конкурентоспособность общества лучше осуществляется в условиях длинного поводка, то есть, иначе говоря, люди сами могут решать вопросы, причем эффективно решать, то в этом случае государству лучше не регламентировать по мелочам эту сферу или этот род деятельности. Обозначить самые широкие рамки, а дальше пусть люди сами крутятся, вертятся, сами решают, сами разбираются и так далее, если они способны это делать. Если же люди по каким-то причинам либо не могут это сделать, либо неэффективно самим людям регламентировать эти моменты, то в этом случае, конечно, включается механизм более плотного внешнего (со стороны государства) регулирования тех или иных процессов. То есть, в конечном счете, плотность контроля государства за деятельностью людей определяется не самолюбием общества, не установками и предрассудками государства, а необходимостью обеспечения выживания общества. Если для обеспечения выживания нужен, допустим, комендантский час, патрули на каждом углу, расстрел мародеров и убийц без суда и следствия, то, возможно, это будет как раз вполне приемлемым инструментом для наведения порядка и обеспечения выживания

общества. И наоборот, если тишь, гладь, божья благодать, если люди сами по себе решают вопросы, которые не требуют оперативного, постоянного, непрерывного вмешательства со стороны государства, то в этом случае государству лучше всего в эти сферы и не влезать, точнее говоря - расширить установленные рамки поведения. Напомню – рамки будут всегда, вопрос только в их жесткости.

Общий тренд сегодня такой, что с ростом сознательности граждан, с переходом отношений между государством и обществом от системы господин-подданный к системе партнёр-партнёр, мы можем видеть определенное делегирование целого ряда прав, возможностей, повышение степени самостоятельности различных социальных субъектов. Но это должно проходить по мере социального, партнёрского созревания самих этих субъектов. В качестве примера можно привести европротокол. Если раньше в случае аварии обязательно нужно было вызывать ГАИ (ГИБДД) и оформлять ДТП через государственные органы, то сегодня в случае незначительных повреждений, отсутствия пострадавших, граждане сами могут между собой договориться, составить протокол, вызвать аварийного комиссара и без всякого государственного сопровождения (без участия ГАИ) обратиться в страховые компании. Это как раз пример того, что там, где люди сами могут решать какие-то вопросы, государству проще и выгоднее, правильнее делегировать эти полномочия самим гражданам и не вмешиваться в их дела. Но, как бы ни были сознательны граждане, как бы ни было развитым общество, в любом случае, рамки, границы, правила поведения, пусть даже самые широкие, общие, государство всегда будет определять. И не только определять их, прописывать, но и обеспечивать их соблюдение, в том числе, повторяю, властной силой, тем же самым легитимным принуждением в случае необходимости.

4. Четвёртая особенность государственного управления – объектно-субъектный характер государственного управления. Эта довольно сложная особенность заключается в том, что система государственного управления основывается на объективных законах общественного развития, на объективной логике. И в этом смысле сама система государственного управления объективна, независима от воли сознания человека. Она возникает на определённом этапе развития общества вполне естественно, не потому что люди посмотрели, что на дворе X век и пора создавать государство. Нет, они жили как жили, достигали своих обыденных целей, но в рамках объективной логики развития из позднего родоплеменного строя переходили к периоду ранних государственных образований. Это был объективный процесс, не зависящий от воли и сознания людей. И сегодня мы, даже если все соберемся вместе и проголосуем за ликвидацию государства, то мы не сможем это сделать, потому что без государственного управления объективно современное общество выжить и развиваться не сможет. В чём специфика объектно-субъектного характера? В том, что по

своей природе государственное управление объективно. Эта система основывается на объективных законах общественного развития и развивается независимо от воли, желания и сознания человека. Государственное управление возникает естественно, объективно. Но это с одной стороны. С другой – она субъективна в том смысле, что реализуется эта объективная реальность через конкретных людей, через конкретных руководителей, которые субъективны. Это сильно влияет на качество государственного управления. Да, оно объективно по своей природе, но приходит, допустим, глупый царь, и страна проваливается в «тар-тары». Приходит сильный царь или хорошее руководство, и общество начинает процветать. Поэтому, получается по своей природе государственное управление носит объективный характер, а вот с точки зрения реализации, мотивов, целей оно носит субъективный характер просто потому, что осуществляется конкретными людьми, которые субъективны, могут быть умными, глупыми, продвинутыми, правильно понимающими, неправильно понимающими, ошибающимися и так далее. Чем интересна для нас эта тема? В первую очередь, нам интересно совместить первые и вторые элементы – объективные и субъективные. То есть если она развивается объективно, стало быть, есть объективная логика развития, есть объективные законы. И наша задача здесь заключается в том, чтобы понять эти объективные законы государственного управления, чтобы следовать им. Точно так же, как это мы делаем, допустим, в космосе, мы понимаем законы, скажем, по которым действует реактивный двигатель, так же, как мы понимаем законы, по которым развиваются растения, и выращиваем и развиваем эти растения соответственно их законам. Точно так же понять логику развития государственного управления, чтобы не на ощупь, а на основе понимания этих законов осуществлять вот эту самую логику развития государственного управления. Пока мы только-только подступаем к решению этого вопроса, честно говоря, ни мы, ни западные ученые, по сути, не понимают логику развития современного общества, соответственно, логики государственного управления. И можно достаточно уверенно говорить – движутся на ощупь. На основе простого здравого смысла, с точки зрения их (руководителей) понимания. Это не совсем современный метод, но пока мы только в поиске такого рода законов. Но хорошо уже то, что мы просто ставим эту проблему, мы понимаем вот это белое пятно, вот эту нишу. Если мы её правильно понимаем, если правильно ставим вопросы, то рано или поздно мы на них ответим.

5. И ещё одна – пятая – существенная особенность государственного управления заключается в том, что государственное управление – самый сложный вид социальной деятельности. В данном случае у меня нет синдрома кулика, который хвалит свое болото, это объективно так. Нет ничего сложнее деятельности в области государственного управления. Потому что само социальное управление – это очень сложный вид деятельности, но в рамках социального управления, государственное

управление – это гораздо более масштабно, шире, и в силу этого является более сложным.

Если рассуждать более системно и рационально, то надо сразу сказать о **критериях, определяющих сложность системы**. С моей точки зрения, можно назвать как минимум три критерия. Первый – это **количество элементов в системе**, а также связей, отношений внутри системы. Но, честно говоря, это не ключевой фактор, обуславливающий сложность системы. Хотя в данном случае количество элементов и связей в системе государственного управления, конечно, на порядок превосходит количество связей и отношений в любой другой управляемой системе. Я имею в виду на предприятии, в семье, например, даже в отрасли какой-либо. Но еще раз подчеркиваю, количество элементов в системе, по большому счету, не самый главный критерий. **Ключевой критерий**, который увеличивает сложность в геометрической прогрессии, это, безусловно, **степень определенности связей и отношений между этими самыми элементами системы**. Степень определенности, если хотите – степень жёсткости связей и отношений. **Третий критерий** – динамичность системы, скорость и масштабы изменений, которые сегодня в обществе резко увеличиваются.

Вот, допустим, компьютер, в нём полно самых разных элементов. Но по большому счёту это достаточно простая система, потому что там связи и отношения строятся по принципу (+ –) «плюс-минус», двоичная система. Достаточно жёстко. А там, где речь идёт о обществе, там всегда связи, отношения будут носить нелинейный, креативный и неопределённый характер – сегодня он добрый, завтра злой. В этом отношении жёстких, определённых связей отношений между людьми в принципе быть не может. А если говорить об обществе, управлении обществом, то в масштабах общества и количество, и степень неопределённости связей и отношений просто зашкаливает. Сегодня мы провели какую-то социальную реформу, и какая-то часть людей обрадовалась, позитивно стала реагировать. А завтра она уже будет рассматривать это как само собой разумеющееся, послезавтра – критиковать. В этом отношении общественные структуры и процессы, повторяю, очень динамичные и неопределённые системы. Кому-то это понравилось, кому-то не понравилось, а кто-то вообще даже и не заметил этого. Эта высокая степень неопределённости отношений и огромный масштаб участников этих отношений, широкая палитра этих отношений (тут и экономические, и оборонные, и промышленные, и образовательные, и социальные отношения) – как раз делает государственное управление крайне сложным видом деятельности, я бы сказал, даже самым сложным. Проще запустить космический корабль, пусть даже с космонавтами на борту, высадиться где-нибудь на Марсе, чем осуществлять, казалось бы, элементарное, тысячу лет уже осуществляемое государственное управление.

Конечно, здесь надо разделять уровни государственного управления. Работа конкретного чиновника, который осуществляет государственное управление, относительно проста. По сути, по содержанию – эта работа обычного офисного служащего, но просто с некоторыми ограничениями и с

некоторыми обременениями. По содержанию она относительно проста, но это на уровне операциониста. А вот когда мы говорим об организации государственного управления в целом, будь то на уровне хотя бы региона, тем более, на уровне страны, тем более, такой огромной страны с огромным перечнем угроз и потенциальных рисков, как наша, это, конечно, крайне сложная задача. И, будучи действительно объективно очень сложной и при этом крайне важной, она, безусловно, нуждается в хорошем, адекватном, теоретическом, научном сопровождении. Чего, забегая вперед, скажу, к сожалению, пока нет.

Итак, это основные особенности государственного управления, отличающие государственное управление от других видов социального управления.

Конечно, в некоторых случаях там границы не жесткие. Допустим, публичный характер носит не только государственное управление, но и муниципальное управление. Оно тоже управляет народом в целом, но всё-таки здесь уровень публичности существенно ниже. Во-первых, этот народ поменьше. Одно дело граждане страны, другое дело жители муниципального образования, скажем, сельского поселения, в котором живет 300-800 жителей. То есть масштаб поменьше – это, во-первых, а во-вторых – круг вопросов гораздо уже, поскольку государственное управление регулирует все вопросы общественной жизни и все виды деятельности. Социально значимые виды деятельности, конечно, органы местного управления регулируют только в рамках вопросов местного значения, достаточно ограниченных вопросов. Но, тем не менее, муниципальное управление тоже всегда относили и относят к публичному управлению. То есть, абсолютных границ между государственным управлением и другими видами социального управления нет. Но, тем не менее, это те принципиальные особенности, которые качественно отличают государственное управление от других сходных, однопорядковых видов социального управления.

В рамках прошлой дисциплины мы говорили об этапах развития социального управления и пришли к выводу, что третий современный этап социального управления – менеджмент – имеет место быть. Если менеджмент – это современный этап социального управления, если государственное управление – вид социального управления, то, следовательно, отношения менеджмента должны распространяться и на государственное управление. И это вполне естественным образом происходит. Можно достаточно уверенно говорить, что современное государственное управление постепенно трансформируется как разновидность менеджмента, то есть формируется как государственный менеджмент. В известном смысле можно говорить, что государственное управление в целом сменяется на так называемый государственный менеджмент.

Принципиальной особенностью государственного менеджмента является иной тип отношений между субъектом и объектом управления. В простой версии это выглядит так: если раньше отношения строились по принципу «господин-подданный», где государство – господин, народ – подданный, то сегодня эти отношения строятся по принципу «партнёр-партнёр». Каждая сторона на партнёрской основе, то есть на принципе добровольности и взаимной выгоды строит отношения друг с другом. И это мы достаточно хорошо видим сегодня по той же лексике, тональности высших руководителей нашей страны. Особенно в тех ситуациях, когда они общаются с гражданами, с народом, они подчеркивают этот гражданский или партнёрский характер в общении. Основная проблема здесь в том, что население должно дорасти до уровня партнеров, потому что партнёрство предполагает и умение держать слово, быть ответственным в отличие от подданного. Пока мы только в процессе созревания этих новых партнёрских отношений в системе государственного управления.

Таким образом, завершая первый раздел, мы можем сделать выводы. Во-первых, государственное управление крайне актуально, особенно для России, где управленческая культура в целом относительно невелика и необходимо активно работать по её повышению. Во-вторых, государственное управление является видом социального управления (не биологического, не технического), это социальное управление, осуществляемое в системе человек-человек. И, следовательно, в-третьих, на него в полной мере распространяются все особенности и принципы социального управления. Четвертый вывод я бы сделал такой: суть государственного управления, суть и определение, дефиниция государственного управления заключается в том, что государственные органы управляют гражданами, обществом, осуществляя координацию между различными социальными системами в конечном счете в целях обеспечения выживания общества. Государственное управление необходимо обществу для того, чтобы обеспечить его выживание. Точно так же, как агропромышленный комплекс нужен обществу для того, чтобы обеспечить его выживание. Но если агропромышленный комплекс нужен для того, чтобы обеспечить выживание через продукты питания, то государственное управление необходимо обществу для того, чтобы обеспечить его выживание (через развитие или через кризис, войну) с точки зрения правильной взаимосвязи между всеми элементами общества между собой. Ну и, в-пятых, можно выделить несколько важнейших особенностей государственного управления. В заключении я их уже называл, но надо подчеркнуть, это особенности государственного управления в сравнении со своими рядоположенными разновидностями, то есть в сравнении с другими видами социального управления.

Раздел 2. Государственное управление как теория

Продолжаем изучение дисциплины «Система государственного управления». Рассмотрим раздел «Государственное управление как теория». В принципе, социальное управление, равно как государственное управление, выступает в разных ипостасях – как культурно-исторический феномен, как система, как организация, в том числе и как практика, и как теория. Нас в первую очередь интересуют именно два последних аспекта, как практика и теория. Люди, когда осуществляют какой-то вид практики, неважно, что делают, дома строят, детей воспитывают, воюют или что-то ещё, они всегда параллельно с этой деятельностью хотят, не хотят, умеют, не умеют, но автоматически, можно так сказать, накапливают знания об этом виде деятельности, систематизируют ошибки, видит какой-то опыт, позитивный или негативный. В итоге происходит так, что развитие практики идёт одновременно рука об руку с теорией. В некоторых случаях это прорыв в сфере практики, потребности практики заставляют развиваться теорию. В некоторых случаях теоретические открытия обеспечивают прорыв в сфере практики. То есть они взаимно обуславливают друг друга. Применительно к государственному управлению этот аспект особенно важен, потому что теория государственного управления актуальна в силу того, что отражает один из самых сложных видов социальной деятельности. Поскольку система государственного управления – самая сложная система. Следовательно, теория здесь крайне важна. Роль специальных знаний, роль системных знаний здесь крайне важна в силу того, что это один из самых, если не самый сложный вид практики. Допустим, много ли нужно знаний, большая ли теория нужна, чтобы копать землю лопатой? В принципе, здесь достаточно общего представления (виртуозы могут быть и в этой области, но больше на уровне практики, на уровне профессиональных навыков). С другой стороны, попробуйте запустить в космос космический корабль без соответствующей теории, просто методом проб и ошибок. Если исходить из того, что теория государственного управления крайне сложна, то и теория тоже здесь играет важную роль. Важность теории заключается в том, что практика государственного управления сегодня испытывает существенные проблемы в силу крайне слабого научно-прикладного обеспечения этой практики. В значительной мере современные политики, практики в сфере государственного управления действуют на основе анализа обычной ситуации и реальной практики, не имея полноценных практикоориентированных системных знаний в области государственного управления.

В то же время, что представляет собой теория государственного управления? Теория государственного управления – это система знаний о возникновении, функционировании и развитии практики государственного управления. Разумеется, эта система знаний далеко не всегда носила научный

характер. Можно выделить четыре этапа развития теории государственного управления.

Первый этап – семейно-хозяйственный этап, когда знания о государственном управлении носили разрозненный, бытовой характер и были тесно вплетены в представление об управлении семьей, родом, хозяйством. Разумеется, семейно-хозяйственный этап в теории государственного управления был характерен для позднего родно-племенного строя и для первых ранних государственных образований. Письменных источников с той поры практически не сохранилось, но некоторые есть. Один из наиболее ярких, с моей точки зрения, это поучение Владимира Мономаха своим сыновьям. Он, обращаясь к своим сыновьям, учит их разного рода вещам, как идти в военный поход, второпях оружие с себя не снимайте, сторожей выставляйте, поскольку по неосторожности легко погибнуть. Если на охоту едете, посева не топчите. Но в этих общих знаниях об организации управления семьей, родом, хозяйством, военным делом вкраплены и знания управления вообще и управления обществом в целом. Причём, несмотря на примитивную форму такого рода документов, они носят в большинстве случаев очень глубокий нравственно-этический характер, этический смысл. Там и доброта, и поддержка, и помощь, и ответственность, и трудовая этика. Имеет место быть константа социального управления, государственного управления, в частности. Мудрость документов, мудрость управления имела место быть во все времена. Документ по учению Владимира Мономаха отражает тогдашний уровень мудрости, который актуален в значительной мере и сейчас.

Второй этап развития теории государственного управления – это религиозный этап. Здесь государственное управление рассматривалось уже через призму богословских учений. И в первую очередь касалось тезиса о божественном происхождении власти, о том, что руководитель государства носит сакральный характер, сын Бога или каким-то иным образом связан с высшими силами. Это было вполне естественно и уместно для той древней поры, чтобы обеспечить необходимую организацию законопослушания граждан, общее единение граждан на основе богословских догматов.

Третий этап – это рациональный этап знания о государственном правлении. Вообще все эти этапы не носят последовательного характера, они связаны со спецификой развития конкретного государства. Например, семейно-хозяйственный этап в X веке нашей эры, то представители рационального этапа могли быть и до нашей эры, скажем, в V веке до нашей эры. В Китае есть древнегреческие мыслители Платон и Аристотель из наиболее известных. Впоследствии, в эпоху Средневековья это целая плеяда французских и английских просветителей, которые также выдвинули целый ряд плодотворных и интересных идей в области государственного управления. Специфика рационального этапа заключалась в том, что знание

о государственном управлении не носит разрозненный бытовой характер и не связано с Богом. Они начинают приобретать специализированный характер, системный характер, и формируются в основном за счёт обобщения практики, опыта, на основе логики, догадок, озарения, интуиции. Многие из идей, выдвинутых и обоснованных на этапе рационального развития теории, актуальны до сих пор, начиная от китайских стратагем и заканчивая теорией правового государства, теорией демократии, теорией разделения властей. Но это всё-таки был всего лишь рациональный этап.

Четвертый этап развития теории – это научный этап. Он возникает как научный не столько благодаря тому, что там были сделаны открытия, хотя их было достаточно много, а в основном за счёт того, что здесь уже появляются новые знания на основе использования научных методов, методов научного познания, используются научные методологии для анализа практики государственного управления.

Итак, можно выделить четыре этапа. Но тут надо понимать ещё и степень владения этой теорией, этой системой знаний и уровень амбиций, как у ученых, так и у самого населения.

Посмотрим теперь **структуру теории государственного управления**. Что она включает в себя? В первую очередь здесь надо выделить такое понятие, как объект теории государственного управления. Это та объективная реальность, на которую направлено внимание той или иной науки. В принципе, один и тот же объект может быть у многих наук. Например, человек, как объективная реальность, изучается самыми разными науками – от социологии до медицины. Какой же объект у теории государственного управления? Это отношения между государством (в лице государственных органов) и обществом. Если быть точнее, объектом являются связи, процессы и закономерности, возникающие в системе отношений государства и общества. Эти отношения носят объективный характер и выступают в качестве объекта теории государственного управления.

Другой элемент этой структуры – это **предмет теории государственного управления**. Это та часть, та сторона, те свойства объекта науки, которые непосредственно рассматриваются данной наукой. Например, для социологии предметом будет человек как социальное существо, человек как личность, а для медицины предметом будут патологии, отклонения функционирования человеческого организма от нормы.

В нашем случае мы отметили, что отношения между государством и обществом являются объектом теории государственного управления. Но этот объект выступает объектом и по отношению к другим наукам – экономической, политологической. Предметом теории государственного управления являются не просто связи, процессы и взаимоотношения, а

именно управленческие связи – не экономические, не политологические. Мы изучаем управленческие связи, процессы и закономерности, возникающие в системе отношений государства и общества. Это наш предмет науки, на него мы – представители теории государственного управления – никого не пропустим. Предмет науки жёстко связан с конкретной наукой. Если наука теряет предмет, то она теряет и смысл своего существования.

Другие элементы структуры – *это категории, законы, методы и функции теории государственного управления*. В первую очередь есть необходимость рассмотреть категории теории государственного управления. Что мы понимаем под категориями? В данном случае категории – это понятия, слова, с помощью которых наука, в данном случае наука государственного управления, раскрывает свой предмет. Собственный категориальный аппарат есть у любой науки, потому что любая наука изучает некий объект, некий предмет, и чтобы его изучить, она должна выявить какие-то вещи и назвать их определёнными словами и дать трактовку этих слов. Поэтому у каждой науки есть свой «птичий язык», свой собственный категориальный аппарат, который имеет место быть и в теории государственного управления. В любой науке невероятно много категорий, и их нужно уметь правильно группировать.

Наиболее простая группировка – это по уровню обобщения. Есть общие категории и частные категории. В нашем случае общая категория – это такие категории, как управление, социальное управление, государственное управление, государство как субъект управления, общество как объект управления, государственная служба, государственные органы. Частые категории, как правило, внешне выглядят тем, что они более длинны. Например, особенности экономических методов управления в Республике Башкортостан на современном этапе. Методы государственного управления будут общей категорией, а особенности экономических методов государственного управления в Республике Башкортостан на современном этапе будут частной категорией. Как любая частная категория является структурным элементом этой самой общей категории. Это по уровню обобщения.

Может быть и классификация категорий по содержанию. Например, категории, характеризующие процесс государственного управления, цели государственного управления, функции государственного управления или категории, характеризующие субъекты государственного управления, то есть госслужбы, органы государственной власти и тому подобное. В этом отношении классификация категорий может быть самой разной, но она играет очень важную роль. Потому что *первый уровень* изучения любой дисциплины – это овладение категориальным аппаратом. К сожалению, во многих случаях для вас тоже будет изучение данной дисциплины в основном на уровне освоения категориального аппарата. Вы будете отвечать на тесты,

которые предполагают понимание категории. Допустим, теория государственного управления – это? И даётся там четыре варианта ответа, и вы должны выбрать правильный. Что мы здесь проверяем, какую компетенцию мы проверяем? Мы проверяем только то, насколько человек понимает в категориальном аппарате, разбирается, что и что, понимает, что это вот это, понимает, что это вот это, а это вот это. Это первый уровень изучения любой дисциплины о владении категорическим аппаратом. Перечень базовых категорий содержится в глоссарии. Там не только перечень, но и характеристика категорий. Перечень категорий содержится в оглавлении учебного пособия, в перечне экзаменационных вопросов и так далее.

Важно понимать содержание базовых категорий, это и является основой, первым уровнем освоения любой дисциплины, в том числе и дисциплины системы государственного управления. **Второй уровень** касается понимания законов, понимания логики, по которой осуществляется эта практика, понимания законов в государственном управлении. Это касается и физики, и математики, и любой другой науки. Любая наука не только категориальный аппарат, включая свою теорию, но и некоторые ключевые законы, на основе которых строится предметный обывок, который изучается данной наукой. Если первый уровень – категория, второй уровень – понимание и освоение законов, логики, развития той практики, которая изучается данной наукой.

Третий уровень – освоение дисциплины, умение применять их на практике. Умение реализовывать на практике – это более высокий, предельный уровень освоения той или иной науки, той или иной системы знаний.

Теперь давайте посмотрим, что значат законы, теории государственного управления. Повторяю, законы теории государственного управления, а не просто те юридические нормативные акты, которые в системе государственного управления также играют большую роль. В нашем случае законы теории государственного управления – это совершенно объективные законы, которые выражают существенные необходимые повторяющиеся связи или формы взаимосвязей между, с одной стороны, управляющим субъектом, государством в данном случае, и управляемым объектом, обществом в данном случае. Если любой закон – это существенно повторяющаяся необходимая связь между явлениями, то в нашем случае закон теории – это существенно необходимая повторяющаяся форма взаимосвязи между государством и обществом с другой стороны. Они могут проявляться по-разному, либо стихийно, в форме спонтанной саморегуляции. В большинстве случаев в нашей истории так и осуществлялось. В нашей мировой истории так и осуществлялось – реализация объективных законов шла в форме спонтанной саморегуляции. Но сегодня с ростом понимания особенностей, специфики, закономерностей в сфере государственного

управления может реализовываться сознательно на основе практического использования научного знания. Система законов в теории государственного управления, к сожалению, пока еще очень слабо изучена, почти не используется в реальной практике, многообразна. На некотором уровне мы её понимаем. На самых простых уровнях хорошо понимаем эти законы, существенные связи в сфере практик государственного управления. Допустим, самый простой здесь известный закон Паркинсона о том, что в любой бюрократической среде государственного управления, безусловно, бюрократическая среда, количество работающих стремится к возрастанию независимо или в обратной пропорции от объёма работы. В этом смысле, говоря простым языком, является такой закономерностью, что число чиновников стремится к увеличению независимо от объёма работы, которое эти чиновники выполняют. Чиновники здесь вообще не виноваты, это просто базовый закон. Если обычный человек находится в системе бюрократической модели управления, то количество работающих будет стремиться к увеличению независимо от объёма работы. Здесь совсем не нужно обвинять чиновников в этом, это базовое правило, надо просто правильно использовать эту закономерность, правильно регулировать количество чиновников.

Это более простая форма закона, которую многие хорошо понимают. Правда, не всегда объективно его понимают. Или закон о соответствии формы государственного управления с содержанием государственного управления. Это обычная экстраполяция общеполитического закона о соответствии содержания формы на сферу государственного управления. На простом языке это выглядит как соответствие формы государственного управления с содержанием государственного управления. Если у меня форма государственного управления «восточная деспотия», допустим, по типу империи Чингисхана то вряд ли содержание государственного управления будет заключаться в презумпции невиновности, уважения прав и свобод гражданина. Если у тебя современное правовое государство, то вряд ли каждого десятого из проштрафившихся подразделений будут расстреливать или коллективную ответственность будет нести какое-то предприятие за то, что не выполнили план, отрубать головы публично.

Такого рода законов достаточно много, они просты, понятны, но базовых системных законов мы пока ещё не знаем. Мы не знаем, какая логика развития современного государства. То ли она должна идти по линии, которую предлагают современные либералы – пусть расцветут сто цветов, забудем, что мы мужчина и женщина. А может быть, наоборот, перспективны жесткие формы организации жизни общества по типу современных исламских подходов. Может, перспективно то, что сегодня исповедуем мы, то есть традиционное общество современного типа. Никто этого не знает, и это не есть хорошо, потому что если ты базовую логику, базовую стратегию на данном этапе не видишь, не понимаешь, а это именно теоретическая задача, задача современной науки, то и практику, стратегию

развития государственного управления, а соответственно развития общества тоже построить довольно сложно. Приходится это делать больше на основе догадок, интуиции, собственного опыта. Это не всегда гарантирует от ошибок.

Методы науки государственного управления. Не надо путать их с методами самого государственного управления. Методы государственного управления – это методы практики. А здесь речь идет о методах теории, ведь по содержанию теория и практика очень сильно отличается. По содержанию работы одно дело – на практике управлять, другое дело – заниматься теорией, изучением, анализом и так далее. Они совершенно разные, соответственно, методы реализации этих видов действий тоже будут разные. Методы науки – это способы получения научного знания о государственном управлении. Основные методы теории государственного управления опираются на те же методы, что используют и другие дисциплины, специальных методов, применённых к государственному управлению, я не назвал бы. Основные методы – анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, обобщение, структурный, системный, функциональный, диалектический, исторический и тому подобные методы. Все они направлены на получение нового знания, отличаются лишь спецификой получения этого знания, особенностями получения этого знания. Допустим, структурный метод – это способ получения нового знания посредством расчленения изучаемого объекта на какие-то структурные элементы. Я могу познать лучше, например, детский автомобиль, если я разделю его на какие-то элементы колеса, предположим, кузов и тому подобное. Точно так же я могу лучше понять систему государственного управления, если я структурирую её, разделю на какие-то фрагменты. Например, органы государственного управления разделю на органы исполнительной власти, судебной и законодательной власти, или разделю их немножко по другой структуре, как центральные органы, региональные органы власти. То есть структурный метод – это инструмент, который позволяет получить новые знания посредством расчленения изучаемого объекта на какие-то составные элементы.

Диалектический метод – это тоже способ получения нового знания, как и любой научный метод, но через выявление внутреннего противоречия, диалектического противоречия, который имеет место быть в любых системах и определяет стратегическое развитие этой системы. Если мы сумеем правильно определить базовые противоречия, которые выступают как основа, как движущая сила развития этого объекта, то мы сумеем увидеть не только сегодняшние тактические, но и стратегические изменения.

Исторический метод – это способ получения нового знания о государственном управлении посредством выявления эволюции этого самого объекта. Государственное управление в Египте имеет достаточно длинную

историю. понять современное государственное управление в нашей стране, увидеть ее перспективы, возможности, мы в полной мере сможем тогда, когда обратимся корректно, аккуратно к нашей истории и на основе анализа нашей истории получим определённую информацию, которая позволит нам правильно понять современную и будущую Россию.

Это общие методы или основные методы. Есть *специальные методы*, но они не связаны с чисто государственным управлением. Они связаны с тем, что они позволяют получать социальную информацию, потому что, когда мы говорим о государственном управлении, равно как и о других видах социального управления, мы должны получать здесь социальную информацию. Социальную информацию могут дать специальные методы, как социологические методы – опрос, интервью, анализ документов, социологическое наблюдение, эксперименты и тому подобное. Это ключевые методы, которые позволяют нам получить новые знания о системе государственного управления.

У любой социальной теории есть ещё и функции. Функции – это те задачи, которые решает данная наука по отношению к обществу. Говоря о функции государственного управления, мы ставим вопрос так: «Для чего теория государственного управления нужна обществу? Почему общество должно содержать учёных, специалистов, специалистов, которые занимаются теорией государственного управления? Что это дает для общества? Какие функции теория государственного управления осуществляет по отношению к обществу?». Здесь можно выделить по крайней мере четыре функции.

Первая функция – это познавательная функция. Она заключается в том, что данная теория позволяет просто растолковать и объяснить стороны, механизмы, причины и практики государственного управления. Познавательная функция есть у любой науки. Люди любопытны, они хотят знать, почему зимой идёт снег, летом дождь, почему трава зеленая, вода в речке не кончается. Соответствующие науки объясняют людям, с чем это связано и почему это происходит. В данном случае это касается и государственного управления, а не только травы или речки.

Вторая функция теории государственного управления – это мировоззренческая функция. Она заключается в формировании определенного отношения граждан к тем или иным аспектам государственно-управленческого процесса. Одно дело – рассказать. Другое дело – сформировать, что такое хорошо, что такое плохо. И мы волей-неволей это делаем. Мы, учёные, говорим, что фашизм – это плохо, допустим, что демократия – это хорошо. Это естественная функция всех социальных дисциплин, не только государственного управления. Все социальные дисциплины так или иначе носят мировоззренческий характер. И мы тоже должны чётко понимать, формируя и передавая это знание, какие

мировоззренческие установки вызовут в душах наших слушателей, в душах тех, кто этому внимает, наши подходы. Одно дело возбудит негативную эмоцию по отношению к тому, что полезно. Другое дело, допустим, сформулировать правильную мировоззренческую позицию, заключающуюся в том, что нужно блокировать какие-то негативные процессы и тенденции, опасные для общества, и наоборот поддерживать и усиливать позитивные моменты.

Третья функция, пожалуй, ключевая с точки зрения общества, основная. Я бы ее назвал регулятивной функцией – чтобы наука помогла разработать приёмы, программы, предложения по реализации и совершенствованию системы государственного управления. Наука не должна носить чисто теоретический характер, просто что-то объяснять, что-то оценивать. Она должна помогать разрабатывать конкретные методы, программы, пути для того, чтобы обеспечить качественное, современное, эффективное государственное управление. Этот аспект, к сожалению, пока еще достаточно слаб в силу целого ряда причин, в частности, плохой связки между теоретиками и практиками в сфере государственного управления. Но она, повторяю, объективно является самой главной. Нам нужно, конечно, любопытство удовлетворить и понять, что такое хорошо, что такое плохо, но самое главное от любой науки – это те предложения и разработки, которые позволят сделать систему государственного управления более эффективной.

Четвёртая функция – прогностическая. Наука должна иметь перспективы, тенденции развития государственного управления для того, чтобы более эффективно осуществлять практику управленческого процесса.

Несколько слов хотел бы сказать о том, как осуществлялось образование и научная деятельность в сфере государственного управления за последние столетия. Начиная с конца XIX века, изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах Соединенных Штатов, Западной Европы. Исследовательские центры административно-государственной деятельности начинают появляться в 20-30-е годы начала XX века. Этот процесс достаточно активно идёт и сейчас. Но современный этап в развитии административного государства управления начинается где-то в 1950-е годы после войны и продолжается до сих пор наиболее крупными направлениями современного периода – поведенческое, системное, ситуационное и ряд других. Активно идёт внедрение инструментов менеджмента в систему государственного управления в последние годы, информационных, цифровых технологий в эту сферу. Тем более работа с большими данными – это как раз то, что необходимо для современного государства. Организационное обеспечение теории государственного управления идёт под эгидой ООН. Регулярно проводятся международные совещания экспертов по проблемам государственной административной деятельности. Идёт достаточно большая

научно-исследовательская работа в основном в сфере сравнительных исследований, сравнительных достижений, рейтингов в сфере государственного управления в тех или иных странах. К сожалению, в России наука административное государственное управление получило совсем недавно определенный статус. В 1994 году в России появляется учебная специальность «Государственное муниципальное управление». В вузах и средних специальных учебных заведениях начинается подготовка специалистов в этой области. Но, к сожалению, это, пожалуй, всё, что было сделано в этой сфере. Научно-управленческой специальности государственного муниципального управления в России официально до сих пор не существуют. К сожалению, теоретическое обеспечение практики государственного управления является крайне низким. Даже теория государственного управления никак не представлена. Есть преподаватели, которые читают муниципальные управленческие дисциплины в вузах, но они не могут защититься по своему профилю, поскольку нет управленческих наук как таковых. В вузах ГМУ изучается под эгидой экономических наук. Мы в направлении государственного муниципального управления относимся к экономическим наукам, хотя, конечно, прямой связи между экономикой и государственным управлением в общем-то нет. Но, тем не менее, повторяю, в вузе она относится к блоку экономических специальностей, экономических направлений. Если же мы хотим заниматься чисто наукой в этой сфере, то защищать нам их нигде. Можно это сделать у юристов, но тогда это получается не управленческое, а правовая направленность, а логика мышления юриста очень сильно отличается от логики мышления управленца. Если мы будем защищать по экономике и управлению народным хозяйством, то это все равно получается больше экономической специальности, получается кандидат экономических наук. Наши кандидаты защищаются, как правило, по специальности «Социология управления». Она, конечно, чуть-чуть поближе к нам, но это все-таки социология, пусть даже и социология управления. Как такового социального управления и государственного муниципального управления, как полноценной научной специальности, в нашей стране до сих пор не существует. Школы в этой области весьма слабы. Хочется надеяться, что в ближайшее время мы всё-таки с этой слабой позиции сдвинемся в лучшую сторону. А пока даже полноценного чистого собственного журнала, который был посвящен только вопросам государственного управления, не существует. Самый близкий есть российский журнал «Федеральные вопросы государственного и муниципального управления». Уже хорошо, что он есть, он в 2008 году появился, но журналы, посвященные специфике государственного управления, в нашей стране не существуют. Уже одно это говорит о том, что позиции государственного управления как науки в нашей стране весьма слабы, что, естественно, не может не сказываться и на практике государственного управления.

В заключении данного раздела отмечу, что есть разные школы, разные группы школ, поскольку школы выделяются на основе различных критериев. Методологические школы строятся на основе методологических позиций исследователей. Одну и ту же вещь они могут рассматривать с разных методологических позиций. Здесь можно выделить такие школы, как марксистская школа государственного управления, либеральная школа, державная школа государственного управления и их разновидности. Другая классификация школ построена на в основе выделения исторических этапов развития науки государственного управления. Третья классификация школ – это школы, построенные на культурно-национальной особенности той или иной школы государственного управления. Это американская школа государственного управления, европейская школа, японская, российская школа государственного управления. В идеале это может быть азиатская, китайская. Разделять их можно и на более частые. Например, на европейскую можно отдельно выделить германскую школу, французскую, британскую. Точно так же, как и в рамках российской школы, можно разделять по регионам. Есть московская школа, есть северокавказская школа, есть уральская школа, одна из, пожалуй, самых лучших школ в России в области теории государственного управления. Правда, под Уралом здесь я имею в виду не Уфу, а, скорее, Екатеринбург. Наконец, можно выделять по содержанию объекта исследования школы. Ученые группируются в школы в зависимости от того, какой проблематикой они занимаются. Допустим, если я занимаюсь структурно-социальным направлением, а мой коллега где-нибудь в Америке занимается этим же направлением, то мы будем относиться с ним по этому критерию к одной школе. А кто-то, например, занимается организационно-техническим направлением, спецификой формирования органов, спецификой реализации методов государственного управления из моих коллег по кафедре. Но я занимаюсь другим направлением, в этом смысле мы в разных школах. В этом отношении выделение групп учёных, которые занимаются теорией государственного управления, можно строить по разным критериям. В итоге на основе этих различных критериев можно формировать различные группы школ теории государственного управления.

Резюмируя по второму разделу, можно сделать следующие выводы. Во-первых, знания о государственном управлении появляются вместе с практикой государственного управления, и они развивались, обуславливая друг друга. Можно выделить четыре этапа в развитии теории государственного управления. Это хозяйственный, религиозный, рациональный, научный этапы в развитии теории государственного управления. В-третьих, структуры теории, тело теории включают в себя такие вещи, как объект, предмет в теории государственного управления, категории, законы, методы и функции теории. Существует ряд различных школ в теории государственного управления, которые строятся по различным критериям. В-пятых, в России научная теория государственного управления

возникает достаточно поздно и полноценного статуса пока, к сожалению, не имеет.

Раздел 3. Государственное управление как практическая деятельность

Раздел № 3 дисциплины «Система государственного управления» называется «Государственное управление как практическая деятельность». До этого, во втором разделе, мы рассматривали государственное управление как теорию. Это, конечно, хорошо и важно, но всё-таки нас больше интересует практика.

Что мы понимаем под деятельностью? Давайте сначала дадим определение понятия деятельности. **Это вид человеческой активности, который отличается целеполаганием.** Если у животных есть активность, но она не является деятельностью, потому что нет целеполагания, то человеческая активность как раз и относится к деятельности, потому что там есть целеполагание.

Изначально мы можем в сознании построить образ того, что мы хотели достичь, и пытаемся этот образ им осуществить, реализовать. Как и любой другой вид практической деятельности, *государственное управление строится на объективных принципах, правилах, нормах, а также имеет цели, функции, методы или технологии*, по которым осуществляется эта самая деятельность в сфере государственного управления. Разумеется, есть также субъект деятельности, то есть тот, кто его осуществляет, это органы власти, ну и есть объект деятельности, то есть та объективная реальность, по отношению к которой данная деятельность реализуется. Объектом деятельности в данном случае является общество в разных его аспектах.

Виды практических действий в рамках государственного управления в основном реализуются *в таких направлениях, как разработка и реализация политики*, которая может выражаться в государственных программах федерального, регионального масштаба – программы приватизации, национализации, инвестиционной, жилищно-энергетической и тому подобное. Дальше это может быть *такое направление, как установление эффективного проведения в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни*. То есть государственный стимулятор предпринимательства, обеспечение равноправия всех форм собственности, защита прав, собственника, охрана прав потребителей, преодоление или пресечение монополии, недобросовестной конкуренции и тому подобное.

Третье направление – управление предприятиями и учреждениями государственного сектора, группами. Далее – *регулирование функционирования различных объектов, не относящихся к государственному сектору.* Следующее направление – *координация и функционирование национализированного и денационализированного*

секторов хозяйства, социально-культурного и административно-политического строительства. Это и обеспечение реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления. Осуществление государственного контроля и надзора за различными сферами управляемых объектов и так далее. В этом отношении видов действия невероятно много, мы ещё через функции на них посмотрим.

3.1. Цели государственного управления

Цели государственного управления – очень важный элемент, важный, к сожалению, и слабо раскрытый в нашей литературе. Что значит цель? Цель, в принципе, означает описание желаемого результата. Это ещё не сам результат, это всего лишь описание желаемого результата. Цель, как я уже сказал, присуща только человеку. У животных мы называем это активностью, поскольку нет целеполагания. Любое социальное управление предполагает постановку оплеывающих целей, и тем более это касается государственного управления, где очень сложный многоуровневый тип управленческих действий предполагает чёткую и хорошо структурированную систему управленческих целей.

Разумеется, общие вещи, касающиеся целей, относятся и к государственному правлению. Допустим, есть понятие «дерево целей» или «иерархия целей государственного управления», которое делится на стратегические цели, связанные с качеством общества, его сохранением, его преобразованием. В свою очередь стратегические цели разделяются на тактические цели, которые фиксируются в крупные блоки для достижения стратегических целей. Третий уровень – оперативные цели, которые определяют каждодневные конкретные действия по достижению стратегических целей. Возьмём стратегическую цель – создать максимальные условия для развития общества. Да, это обеспечит решение стратегических задач – максимально благоприятные условия для развития общества. Но для того, чтобы реализовать эту стратегическую цель, нужно решить одну из тактических задач, допустим, борьба с бедностью. Потому что условий для развития полноценного общества не будет, если будет высокий уровень бедности. Значит, борьба с бедностью – это получается тактическая цель. Но в свою очередь эта тактическая цель достигается через что? Повышение минимального размера оплаты труда, допустим, через какие-то методы соцзащиты граждан, которые в этой защите нуждаются, конечно, через рост производительности труда. Это уже будут более прикладные цели, которые позволят решить тактическую цель (высокую бедность) и обеспечить максимально благоприятные условия для развития личности, то есть решить стратегические задачи.

Виды целей государственного управления строятся по разным основаниям, как правило, в нашей литературе. Есть такие виды целей, как общественно-политические, социальные, духовные, производственные, стратегические, внешние, информационные, оборонные, правовые, кадровые цели и тому подобное. Вроде бы всё правильно, вроде бы всё логично. На самом деле здесь получается достаточно важная системная ошибка, заключающаяся в том, что тут нет управленческих целей. Духовные, социальные, производственные или оборонные цели не являются непосредственно целями государственного управления. Задачу по обеспечению обороноспособности осуществляет оборонка, а производственные задачи решают непосредственно те, кто занимается производством. Духовные цели развития общества не реализуют чиновники, госорганы, а театры, музеи и ряд других структур, которые занимаются поддержанием, развитием, передачей духовных ценностей.

В этом перечне отсутствуют управленческие цели, которые и являются настоящими непосредственными целями государственного управления. В нашей литературе такая трактовка говорит о непонимании сущности управленческих целей. Это действительно не так просто. Хотя логический анализ достаточно жестко и четко определяет.

Что можно отнести к целям социального управления или государственного управления, в частности? Мы уже говорили на первой дисциплине (Основы социального управления), что любая система стремится обеспечить свое выживание или, иными словами, сохранение своей качественной определённости, остаться тем, чем она является, а не рассыпаться на какие-то элементы. С одной стороны, каждая подсистема в конечном счете нацелена на это выживание. Мы с вами тоже это отмечали, что общество стремится выжить, но оборонные подсистемы, агропромышленные подсистемы, промышленные подсистемы, социальные подсистемы – все они тоже направлены на обеспечение выживания этой самой системы. Но как они обеспечивают выживание системы? Каждый достигает свою собственную цель. Каждая подсистема имеет свою собственную цель, и это их собственная цель направлена на достижение общей цели – выживания системы в целом. Тот же агропромышленный комплекс обеспечивает выживание нашего общества в конечном счете через достижение своей непосредственной цели – производства продуктов питания. Военно-промышленный комплект тоже обеспечивает выживание общества через непосредственную цель – защита от внешнего врага. Кровеносная система, сердце, почки, печень – тоже обеспечивают моё выживание, но через достижение своих конкретных целей. У каждой подсистемы своя цель.

Управление – это такая же подсистема, как и все остальные. И она тоже, в конечном счете, направлена на обеспечение выживания в целом системы, но – через достижение своих собственных целей. Да, сердце обеспечивает

мое выживание через то, что гонит кровь по телу и прочее. А через что обеспечивает выживание мой мозг? Он не выполняет функции ни сердца, ни почки, ни печени, ни нижних конечностей.

В чём же ключевая ошибка в управленческом целеполагании? На практике руководитель подменяет цели своей подсистемы целями системы в целом. То есть он говорит, что мы должны в этом году создать 25 миллионов рабочих мест, мы должны выйти на уровень ВВП, допустим, пятыми в мире или что-то ещё. Это не есть непосредственная цель руководителя и не те результаты деятельности, которые обеспечивают чиновники. Не они обеспечивают рождаемость, не они создают рабочие места, не они создают ВВП. Одно дело ставить цели перед подсистемами или даже системой в целом. Это одна из функций социального управления. Любой начальник, как правило, может и должен ставить какие-то цели, какие-то задачи, какие-то ориентиры перед своими подчинёнными. Но это же не его непосредственная цель, потому что эти задачи и эту цель реализовывать и получать будут его подчиненные, а не он сам. А в чем же его тогда цель? Просто, чтобы ставить цели перед другими? Это слишком поверхностный подход. Поэтому руководитель должен чётко понимать и достигать собственных целей, целей именно руководителя или целей управленческой подсистемы. Просто так об этих целях управленческой подсистемы никогда не догадаешься. Их не увидишь, не потрогаешь, не измеришь в обычной логике. Но если ты правильно понимаешь суть управления, то управленческие цели вытекают сами собой, естественным образом. Тут даже не надо ничего придумывать. Ведь в чем результат работы управленческой системы? Какой реальный результат работы должен получить, сделать непосредственно сам руководитель? Напомню: цель – это описание желаемого результата и есть. Подумайте, в чём этот результат работы?

По идее у вас есть уже достаточные основания, чтобы прийти к нужному выводу. В нашей же практике получается, что руководитель, не умея сделать анализ, не только не может достичь этой цели, он не может её даже просто понять. Он даже не может оценить, в какой мере он достиг этой цели, потому что он её и не видит, и не понимает.

Сущность целей государственного управления, как и целей социального управления в целом — природа у них одна и та же — заключается в том, что это **качество координации управляемых подсистем**. Ведь мы с вами определили, что управление — это обеспечение выживания системы через координацию подсистем данной системы. с одной стороны, а с другой — системы в целом с внешней средой. То есть управление обеспечивает выживание через координацию. Следовательно, целью управления будет оптимальная, правильная, необходимая координация управляемых подсистем. Чем будет определяться правильность, оптимальность этой координации? Она будет определяться тем, в какой мере эта координация обеспечивает выживание и развитие системы. **Главной целью собственного результата деятельности государственного управления будет оптимальная координация социальных подсистем, которая обеспечивает**

выживание общества в целом. Допустим, координации подсистем построены по принципу, например, Северной Кореи. Жесткая дисциплина, все одинаковые мыслят, дружно ходят, никаких отклонений. однозначная форма взаимосвязи между людьми, между государством и обществом, между различными социальными подсистемами. Да, она вроде бы простая, четкая и так далее. Но сегодня такая форма координации обеспечивает выживание общества? Конечно нет, она недостаточно перспективна. Когда-то, может быть, обеспечивала, сегодня нет. Поэтому нам нужна такая координация, государство должно обеспечить такую координацию всех элементов общества, чтобы гражданам было выгодно максимально выкладываться в конечном счете на благо самого общества. Чтобы им было невыгодно воровать, предавать, врать, неэффективно работать. Было просто невыгодно. Такой тип связи построить — задача руководителя. Сами люди стихийно такую связь не построят. Они просто ее не понимают, и полномочий у них для этого нет. Они могут построить либо жестко какую-то линейную административную зависимость, либо, чаще всего, нечто вроде хаоса. Правильный тип связи, правильный тип порядка, правильный тип дисциплины, взаимодействия — это как раз и есть результат непосредственной работы управленческих структур. Неважно, управляю я организацией, управляю я семьей или управляю я страной. Интуитивно это руководство понимает. Например, когда руководитель страны говорит, что хватит госорганам «кошмарить» бизнес, (то есть пусть будет мягкая координация власти и бизнеса), а потом — другая крайность: говорит, что надо определенные ограничения на этот бизнес наложить, поскольку возникают разного рода отклонения, брак, нарушение каких-то санитарных требований со стороны того же бизнеса. Это как раз попытка интуитивно найти оптимальную координацию, но часто как ситуативное реагирование в форме метания или перехода от одной формы координации к другой форме. Сравните: как обеспечивает координацию автомобиля с дорогой и другими авто опытный водитель и начинающий. Наши руководители, к сожалению, чаще смотрятся как новички.

Итак, задача заключается в том, чтобы построить гармоничную координацию. Когда ты ее понимаешь, ты гораздо в более высокой степени вероятности это построишь, чем нежели ты будешь это делать на основе интуитивных, пусть даже построенных на самых лучших пожеланиях, подходов. Это оптимальная координация социальных подсистем. Это цель для любого социального управления. Повторяю, что в семье, что в производственной организации, что на уровне общества. Разумеется, стоит только указать поправку, что на уровне общества это сделать гораздо сложнее, чем, допустим, на уровне обычных организаций. Мы видим, что координация — это определенный тип связи. Руководитель производит эту координацию, то есть строит, координирует эти самые отношения как внутри системы, между элементами системы, так и с системы в целом, с внешней средой. Виды управленческих целей могут разделяться по жесткости, по динамике, по содержанию, по масштабу координаций на уровне крупных

подсистем или на микроуровне. Поскольку и сама природа управленческого труда носит информационный характер, то природа управленческих целей тоже носит управленческий характер. Это особенно важно отметить, учитывая тренды, связанные с цифровизацией не только общества в целом, но и государственного управления в частности. Анализируя цели государственного управления, важно уметь определить и систематизировать эти цели, уметь отделить цели общества от целей государственного управления, что, к сожалению, часто смешивается. Правильно сформулировать эти цели тоже не так просто, это тоже важно. Сформулировать на уровне «оптимальная среда для развития бизнеса в России», «эффективные отношения в системе власти и общества», «гармоничная сфера национальных отношений» и так далее. Это самые общие формулировки целей, но они примерно такого рода должны быть. Кроме того, общая структура анализа целей или алгоритм анализа целей должен включать:

- А) Характеристику содержания целей государства, общества, госуправления,
- Б) Цели функционирования и развития современной России,
- В) Степень, уровень реализации этой цели в практике государственного управления, в какой мере мы ее реализуем. (Одно дело — понимание, другое — практическая реализация),
- Г) Анализ причин, не позволяющих в полной мере реализовать данную цель, вытекающий из этой стандартной проблемы диагностики.
- Д) Последний шаг — это определение основных путей, направленных на устранение этих причин, чтобы обеспечить максимальную реализацию поставленных целей в сфере государственного управления.

3.2. Принципы государственного управления

Другой важный вопрос — принципы государственного управления как вида практической деятельности. Что мы понимаем под принципами? **Принципы — это правила, нормы, на основе которых существует государство управления.** Мы уже говорили, что государственное управление по своей природе объективно. Раз оно объективно, следовательно, оно возникает, развивается, трансформируется по определенным правилам, по определенным нормам. Причем эти правила и нормы тоже существуют объективно. Принцип местничества объективно существовал на этапе раннефеодальных княжеств. Теоретически тогда об этом никто ничего не знал, не прописывал, но на практике он имел место быть в силу того, что объективно был востребован. Хотя эти принципы существуют объективно, но познаются людьми. То есть описание этих принципов носит субъективный характер, и люди могут ошибаться в определении принципов, в их пропорциях, в оценке этих принципов. Это тоже нужно понимать. Да, они объективны по своей природе, но понимание у нас может быть достаточно неполным, неточным или устаревшим. Потому

что социальные принципы достаточно изменчивы. Принципы, по которым функционирует круговорот воды в природе, достаточно стабильны. Они тоже меняются, но они очень медленно меняются или меняются просто с формированием иной среды. Принципы твердого тела и принципы ядерной физики немножко отличаются. В нашем случае принципы достаточно изменчивые, в разных системах и на разных этапах развития государства. Если прием на службу когда-то был на основе принципа местничества, то теперь базовый принцип приема на государственную службу — это принцип равного доступа, независимо от пола, возраста, национальности и так далее. Между ними были сословные принципы: родился в определенном сословии, значит, имеешь право и обязанность служить.

В литературе и нормативных актах, как правило, выделяются только позитивные принципы, которые, по существу, выступают как принципы-ориентиры. Это мешает понимать подлинную природу принципа, так как у любого принципа (в любой сфере, не только в управлении!) есть свой антипод, т. е. принципы всегда носят дихотомный, парный характер (свет-тьма, право-лево, добро-зло, демократизм – авторитаризм, унитарность – федерализм, научность – стихийность). Это как две стороны одной и той же медали. Две стороны – это абстрактные крайности, реально они не существуют, реальность всегда где-то между этими крайностями. Поэтому можно говорить о степени реализации того или иного принципа в реальной практике государственного управления.

Принципы государственного управления носят системный характер и тесно связаны друг с другом, однако степень их значимости может быть различной: от жизненно важных до второстепенных. Классифицируются принципы и по уровню действия, т. е. по своим масштабам.

Виды **общесистемных** принципов государственного управления:

- 1) Принцип объективности государственного управления;
- 2) Принцип демократизма государственного управления;
- 3) Принцип правовой упорядоченности государственного управления;
- 4) Принцип законности государственного управления;
- Принцип разделения власти в государственном управлении;
- 6) Принцип федерализма государственного управления;
- 7) Принцип публичности государственного управления.

Анализ принципов государственного управления осуществляется по такой же логике, что и анализ принципов социального управления. Этот анализ позволяет обеспечить более высокую эффективность государственного управления. Алгоритм строится по той же схеме.

Первое – это определить принципы государственного управления, к примеру, принцип равного доступа граждан к государственной службе.

Во-вторых, дать характеристику содержания этого принципа, в чём он заключается, комментарии к нему, какие ограничения есть, в каком плане понимает принцип равного доступа граждан.

Третий шаг анализа принципов – это измерить степень соответствия принципа государственного управления реальной практике. То есть определить, в какой мере принцип равного доступа граждан к государственной службе реализуется в практике государственного управления. По моим оценкам, в довольно высокой степени этот принцип сегодня осуществляется. Практически никто не заинтересован, ни работодатель, ни работополучатель в том, чтобы использовать какие-то другие инструменты, кроме законных, для поступления на государственную службу.

Четвертый этап анализа принципов – это оценка отклонения, в какой мере это отклонение велико. Можно говорить о допустимых и недопустимых отклонениях от данного принципа. В нашем случае, если какие-то отклонения есть, то они вполне допустимы, величина их незначительна.

Пятый шаг – это проанализировать причину отклонения данного принципа от реальности или, скорее, по-другому, причину отклонения реальной практики от установленных принципов. Причины могут быть самые разные – это некачественное управление, объективные ситуации, связанные с особенностью менталитета и тому подобное.

Шестой этап анализа – это корректировка государственного управления в соответствии с принципами. Здесь, как правило, не исключена и обратная связь, то есть корректировка устаревшего принципа в соответствии с новой реальностью. К примеру, принцип стабильности государственного управления в некоторых случаях сегодня корректируется необходимостью построения гибких, динамичных организационных структур и необходимостью построения гибких, динамичных, реактивных отношений внутри органов государственной власти. Тут скорее надо корректировать в ряде ситуаций сам принцип, отходить от классического взгляда на государственное управление как на некую устоявшуюся, стабильную и косную систему. Сегодня это необходимо в связи с быстрой динамикой общественной жизни. И, следовательно, возникает необходимость (правило, норма, принцип) соответствия органов государства и власти этой общественной динамики.

3.3. Функции государственного управления

Еще один элемент деятельности – это ***функция государственного управления***. Не только цели, не только принципы, но и функция государственного управления. Функция государственного управления – это конкретные виды управляющих владельцев государства на свой объект, то бишь на общество. Это основные направления повседневной деятельности государственных органов, направленных на осуществление общественных функций государства. Функций государственного управления невероятно много, и они могут строиться по разным основаниям. Возьмем самые простые основания.

Есть функции общие, есть функции частные, есть функции внешние, есть функции внутренние. Если брать внешние и внутренние функции, то внутренние направлены на организацию работы самого государственного органа – планирование деятельности министерства, функции обучения или приёма сотрудников данного государственного органа, функции материально-финансового обеспечения деятельности данного государственного органа. То есть эта функция направлена на внутреннюю работу, на организацию работы самого государственного органа. Что касается внешних функций, то это тоже функция, которую осуществляет государственный орган, но они направлены не во внутрь организации, а на управляемую сферу, будут существенно отличаться внешние функции в зависимости от специфики того или иного органа. Внешние функции министерства образования будут существенно отличаться от внешних функций министерства внутренних дел или, предположим, министерства обороны. У них у каждого своя специфика, свои задачи и собственные функции.

Если говорить об общих и частных функциях, то они выстроены в формате матрешки. Самая простая общая функция – это государственное управление в экономической сфере. Как одна из функций государственного управления будет делиться по разным критериям на разные частные функции, либо эти критерии могут быть связаны в структуризации самой экономической сферы. Тогда будут функции государственного управления в сфере торговли, в сфере сельского хозяйства, в сфере промышленности. Либо эти функции будут строиться уже не на управляемых подсистемах, а могут строиться по другому критерию – например, правовое регулирование государственного управления в экономической сфере, совершенствование государственного управления в экономической сфере и так далее. В этом отношении функций достаточно много. Наиболее универсально общие – это правоприменительные правотворческие функции, правозащитные функции, регулирующие функции, организационные функции и ряд других, включая процессуальные функции, связанные с информационным обеспечением, предположим, деятельности государственных органов, прогнозированием, моделированием, предположим, тех же государственных органов или всей системы государственной службы. Это могут быть функции распорядительства, руководства, координации, контроля, регулирования, учёта и так далее. Круг направлений, которые решают государственные органы, невероятно широк.

Кроме функций, здесь надо выделять и *задачи государственного управления*. Иногда их рассматривают как синонимы. В данном случае я бы их отделял друг от друга. Если функции – это постоянные виды деятельности, у которых нет ограничений по времени, то задачи государственного управления – это установки, которые обеспечивают достижение конкретных целей. Особенности задач заключаются в том, что

они принимаются на определённый период, выражают специфику текущего момента, не носят учредительного характера по отношению к государственным органам, часто подчеркивают актуальные на данный момент аспекты функции государственного управления. Пример: у человека есть определенные функции дыхания, сна, питания и ряд других функций. Но в рамках выполнения этих функций он также выполняет определённые задачи. Например, питание – это будет функция, она носит бессрочный характер, нельзя раз и навсегда наесться и отказаться от питания. В рамках этой функции я могу ставить отдельные задачи, например, перейти на бессолевую диету или ограничить себя в продуктах питания. В этом случае задача будет отличаться тем, что ее можно достичь. То есть я поставил задачу перейти на бессолевую диету и перешел на нее. И говорю, да, я задачу выполнил. Функцию так выполнить невозможно.

Применительно к государственному управлению это может выглядеть так: допустим, если государственное управление социальной сферой – это, безусловно, функция, она вечна или не имеет ограничений по времени, невозможно выполнить функцию и сказать, что «мы закончили выполнение функции государственного управления социальной сферы». Но в рамках этой функции мы можем поставить задачу, к примеру, повысить продолжительность жизни граждан до 80 лет. Когда мы реализовали эту задачу, мы можем сказать, что эта задача реализована, можно ставить какие-то другие задачи. Или в рамках функции государственного управления экономической сферой мы можем поставить задачу, предположим, отказаться или уйти от сырьевой зависимости, от формирования бюджета на основе сырьевой зависимости нашей экономики. И на каком-то этапе сказать себе; «да, мы эту задачу выполнили в полной мере, в неполной». По крайней мере, задачи – это то, что можно выполнить, и они, следовательно, имеют определенные ограничения по времени в отличие от функций, которые в конечном счете тоже не вечны (они меняются вместе с изменениями самой системы, при возникновении новых потребностей), но непосредственно ограничений по времени они не имеют.

Сложнее *взаимосвязь между функциональной и организационной структурами*. Дело в том, что сами по себе функции не выполняются. Сами по себе функции не существуют. Где вы на улице увидите функцию управления социальной сферой? Её не потрогать, не пощупать невозможно. Функция реализуется только тогда, когда ее осуществляет некий субъект или некая функциональная подсистема. Когда появляется функциональная подсистема, то есть часть системы, которая ориентирована, заточена под выполнение данной функции, в этом случае мы можем рассчитывать на более-менее адекватное и полноценное выполнение того или иного функционала. Если у человека нет нижних конечностей, то функцию ходьбы нормальным образом он при всём желании реализовать не сможет, просто потому что у тебя нет соответствующего функционала. Точно так же, если у

тебя не будет сердечно-сосудистой системы, то функцию кровообращения ты тоже никак не реализуешь. Это в полной мере относится не только к физиологическим, но и к социальным системам, в том числе и к сфере государственного управления.

Чтобы выполнять разнообразные многочисленные функции государственного управления, общество в целом и в частности государство вынуждено создавать соответствующие функциональные структуры. Функциональные структуры в нашем случае выступают как организационные структуры, поскольку эти функции осуществляют люди, а не сердце, не автоматы. Следовательно, в нашем случае функциональные структуры будут выступать как организационные структуры, которые ориентированы на выполнение соответствующего функционала.

Эти организационные структуры могут быть самыми разными по своим задачам, масштабам, организационным видам. Наиболее простая классификация по объёму, по специфике можно выстроить следующим образом. Первичная организационная структура – это должность. Должность создается под определенную функцию и связана с выполнением определенной функции. По большому счёту даже неважно, это должность преподавателя, руководителя, чиновника, специалиста-эксперта, старшего инспектора или главного инспектора. Первичная структура единицы – это должность. Затем на базе должностей создаётся вторичная структура единицы – это сектора, отделы, управление, департаменты и сами государственные органы. Здесь важно видеть функции, под которые строятся соответствующие организационные структуры, иначе эти функции выполняться не будут.

Первичны функциональные структуры или организационные структуры? Что под что создается, что под что подстраивается? Разумеется, функции в данном случае являются первичными, и именно под них подстраивается организационная структура. Функции предназначены для того, чтобы осуществлять какие-то действия, связанные с обеспечением выживания данной системы. Именно выполнение тех или иных функций ведёт к удовлетворению потребностей, ведёт к обеспечению существования, развития тех или иных систем. Здесь можно говорить и о людях конкретно, и о животных, и о каких-то других социальных системах. Следовательно, чтобы эти функции в полной мере реализовывались, необходимо их организационное обеспечение. Поэтому здесь уверенно можно говорить, что организации вторичны по отношению к функциям, именно функциональная структура задаёт организационное обеспечение. Оно, кстати, тоже играет важную роль, потому что функции в полной мере не будут, не смогут выполняться, если не будет под них создано соответствующее организационное обеспечение.

Организационное обеспечение, то есть наделение данной функции организационными ресурсами, предполагает разные элементы – финансовое, материальное, правовое, кадровое, информационное обеспечение, то есть наделение соответствующей организации или должности необходимыми ресурсами. Для того, чтобы осуществлять функцию охраны общественного порядка, мы должны сформировать организационное обеспечение, предположим, в виде Министерства внутренних дел. Чтобы это министерство полноценно работало, нужно правовое, кадровое обеспечение, информационное, материальное, финансовое обеспечение и тому подобное. Все эти элементы необходимы данному органу или какому-либо иному органу для того, чтобы они могли качественно выполнять тот функционал, под который они и сформированы.

Таким образом, мы должны понимать, что функция первична, под неё строится оргструктура. Но и без соответствующей организационной структуры функция превращается, по существу, в фикцию. Она просто не реализуется или реализуется недостаточно, не в полной мере. Сама эта схема более-менее понятна, но сложности возникают в основном потому, что и функциональные структуры, и организационные структуры развиваются по своим собственным законам, независимо друг от друга, по своей логике.

Функции меняются по своей логике, они объективно меняются. Меняются условия существования системы, меняется сама система, и в рамках её системы естественного развития возникают или меняются функции. Предположим, в Советском Союзе в сфере государственного управления не было такой функции, как борьба с международным терроризмом. Специфика государственного устройства, международное положение, ситуации международные не предполагали формирование полноценной функции со стороны наших государственных органов, связанной с борьбой с международным терроризмом. Однако в 1990-е годы ситуация поменялась, и вполне естественно в рамках общего развития мирового и национального развития у нас возникли новые функции. Для примера я её называю «борьба с международным терроризмом». Точно так же возникли маркетинговая функция у многих организаций. В Советском Союзе, где полноценной рыночной экономики не было, маркетинговая функция была не нужна для производства организаций, а в новых условиях появляются новые функции. Точно так же и в социальных системах более низкого порядка – определённый уровень функции у ребенка может сильно отличаться от уровня функции у взрослого человека или у старого человека. То есть функции меняются по своей собственной логике, они возникают и уходят по-английски естественным образом, не предупреждая о том, что они поменялись, не предупреждая о том, что они изменились. Руководителю важно видеть изменение функционала как в качественном плане, так и в объёме. Например, если эта функция стала меньше, то изменение её качественного содержания. Одно дело – вести бухгалтер на счётах, другое –

вести бухучет на современной программной основе. И то, и другое будет бухучёт, и то, и другое будут функции, но содержательно она будет меняться. Это важно понимать руководителю.

С другой стороны, сами организационные структуры тоже меняются. Это живые системы, это организации, пусть даже это всего лишь отдел и уж тем более министерство. И они живут по своей логике, развиваются, меняются по своей логике. Их логика – это логика функционирования обычной социальной системы, то есть конечная цель у них – обеспечение своего выживания. Это, повторяю, может быть отдел, может быть департамент. Как его создают, он автоматом начинает реализовывать базовый инстинкт, базовую задачу – это обеспечить своё выживание. Причём обеспечение выживания, как и любое поведение социального субъекта, строится по принципу минимизация затрат и максимум результата. Мы все устроены таким образом, что мы стремимся сделать как можно меньше и получить при этом как можно больше. Можно назвать его принципом эффективности. Благодаря этому принципу осуществляется прогресс, развитие, более рациональная организация жизни. Это нормально.

Но разные организационные структуры, находясь в разной системе отношений, реализуют принцип минимизации затрат при максимуме пользы по-разному. Если взять обычную бюрократическую систему, то там принцип строится таким образом – как можно больше людей, как можно больше организационного обеспечения, то есть больше финансов, больше ресурсов, больше людей, больше техники. И при этом как можно меньше функций. Система, организационная структура, бюрократические модели строятся по принципу минимизации функций и максимизации ресурсного обеспечения. Я уже говорил о законе Паркинсона, который отражает, что в бюрократической количество работающих стремится к возрастанию независимой или в обратной пропорции от объёма работы. Когда я говорю «количество работающих», имеются в виду в широком смысле слова материальное обеспечение, финансовое обеспечение и так далее. Это вполне понятно с точки зрения человеческой логики. Они действуют по принципу минимизации затрат и максимум результата, то есть по принципу эффективности.

Наоборот, те же самые люди, находясь в другой системе отношений, будут поступать иначе. Они будут стремиться уменьшать ресурсное обеспечение при выполнении какой-либо функции. Даже если эта функция может быть увеличилась, они все равно будут сохранять это ресурсное обеспечение или даже уменьшать его. Это немного непривычно для нашего представления, но это действительно имеет место быть там, где люди работают не за зарплату, не на формальном окладе, а работают на общий конечный результат. Если они работают совместно на общий конечный результат, они заинтересованы в минимизации затрат, людей и других

ресурсов. Чем меньше ресурсов они потратят, тем будет выше эффективность их работы. Если мы, допустим, выполняем одну работу втроем, то нам общий куш разделят на троих. Если я сделаю эту работу сам, то этот куш делить ни с кем не стану. Поэтому я заинтересован в этих ситуациях с минимизацией участников и затрат, потому что удельный вес в этом случае для меня получается более выгодный. Опять же работает тот же самый принцип – поведение человека, минимизация затрат при максимуме результата. Но только с обратным знаком, потому что здесь я нахожусь в другой системе отношений, в отношениях артели, шабашки, а не в отношениях формальной зарплаты, как это, допустим, имеет место быть у обычных чиновников. В этом отношении, повторяю, руководителю довольно сложно, потому что здесь надо достаточно корректно уметь оценивать объем функций, какое организационное обеспечение требует данная функция – 5 человек в формате отдела, может быть, 12 человек в формате управления, а может быть, всего лишь сектор и два сотрудника. Это я только по сотрудникам. А ещё необходимо материальное обеспечение. Одна машина им нужна, три машины им нужны, допустим, чтобы эффективно они могли работать. Мне надо измерить объем самой функции, соотнести его с теми ресурсами, которые я под эти функции обозначил. И при этом учитывать динамику, как меняется функция, как меняется организационная структура, так, чтобы постоянно поддерживать необходимый баланс между тем и другим. Если дисбаланс между функциональной и организационной структурой имеет место быть, то в этом случае я проигрываю. Как перегиб в одну, так и перегиб в другую сторону, всё равно ведет к проигрышу. Если у меня слишком избыточная организационная структура, то если человек выполняет работу за пятерых, то я проигрываю, я слишком дорого плачу за выполнение этой функции. Если я поступаю наоборот, то есть работа на десятерых, а выполняют ее пятеро, я тоже проигрываю. Плохо, когда сапог велик, но также плохо, когда сапог жмёт. Я проигрываю в данном случае, потому что необходимая функция будет выполняться не в полной мере, с недостаточным качеством. В конечном счете я, как руководитель организации, проиграю.

Всё это накладывается ещё на один очень важный аспект – это высокая динамика. Когда более-менее стабильный функционал, более-менее стабильные оргструктуры, там поддерживать этот баланс ещё относительно просто. А когда у тебя очень высокая динамика неопределённости этих функций, то подстроить под них организационные структуры становится совсем невыполнимой задачей. Особенно актуальна задача именно для госорганов, потому что в бизнесе строить организационные структуры, венчурные структуры достаточно привычно, легко и просто. В госорганах, которые всегда отличались стабильностью, основательностью, здоровым, а иногда не очень здоровым консерватизмом, строить такие гибкие структуры, формировать гибкое мышление крайне сложно. К сожалению, во многих случаях нет простого базового понимания. Можно плохо или хорошо эту

работу делать, если ты понимаешь суть проблемы и как-то пытаешься с ней справляться. Если ты эту проблему не понимаешь, то ты будешь 15 раз выступать на одних и тех же граблях, нести определённые издержки. даже не приблизишься к более-менее системному решению этой проблемы. В лучшем случае будешь хаотично перебирать какие-то случайные меры, которые в лучшем случае дадут тактический успех, а в худшем случае – сделают ситуацию ещё более худшей.

Для нас есть ещё один момент тактического характера в этой проблематике, связанный с тем, что сегодня неэффективная система государственного управления связана в значительной и решающей мере с тем, что существующая в сфере государственного управления функциональная структура не в полной мере обеспечивается организационным наполнением. Иначе говоря, есть одна очень важная функция государственного управления, которая никак не закрыта соответствующей организацией, соответствующей функциональной структурой. Это приводит к тому, что крайне важные функции государственного управления просто не реализуются. Если реализация какая-то идёт, то идёт на несистемной, непрофессиональной, случайной, а в силу этого неэффективной основе.

Когда мы будем говорить о проблемах и путях развития системы государственного управления, мы к этому вопросу ещё перейдем. Сейчас вы можете подумать, о какой функции идёт речь? Она по объёму может быть не столь велика, но крайне важна. И отсутствие инструмента реализации этой функции, органа, который бы реализовал эту функцию, ведет к тому, что эта функция не реализуется, и в итоге система хромает. Это примерно то же самое, что у двигателя отсутствует, допустим, одна свеча, и в итоге автомобиль едет плохо или не едет вообще.

Таким образом, делая выводы по третьему разделу, мы можем сказать, что любая деятельность государственного управления имеет свои принципы, то есть правила, по которым осуществляется эта деятельность, имеет свои собственные цели, которые, к сожалению, руководители понимают очень плохо или вообще не понимают. Поскольку эти цели строятся не как результаты деятельности твоей организации. Это цель, которую сама организация реализует. Твои цели, цели руководители, управленческие цели строятся в сфере оптимальной координации вот этой самой управляемой тобой системе.

Мы посмотрели функции и задачи в сфере государственного управления. И то, и другое, и третье, имеется в виду принципы, цели и функции, крайне сложны. Какие-то из них просто непонятны. Не всегда просто разделить те же функции и задачи, не всегда просто понять эти самые цели. Они многочисленны, потому что касаются фактически всех сфер жизни

общества, в частности, функций и задач. Но без понимания этой теоретической проблематики бесполезно говорить об эффективной деятельности в сфере государственного управления. Кроме принципов, целей и функций, задач есть ещё один элемент, обязательный для любой деятельности, в том числе и для государственного управления. Он настолько важен, что мы рассмотрим его в отдельном разделе, в отдельном параграфе.

3.4. Методы государственного управления

Методы государственного управления - один из очень важных разделов, в рамках которого мы должны ответить на вопрос: «Каким образом осуществляется государственное управление?». До этого мы говорили о принципах, целях и функциях государственного управления. Сейчас мы отвечаем на вопрос, каким образом осуществляется государственное управление. Методы государственного управления – это приёмы, средства, способы воздействия государства на общественную жизнь людей. По сути, это те же самые технологии государственного управления и те технологии социального управления, которые мы рассматривали в рамках дисциплины основы социального управления, здесь в полной мере реализуются. Например, какие технологии мы вспоминали? Например, технологии принятия управленческих решений. Как вы думаете, в сфере государственного управления принимать государственное решение является методом правильного принятия государственных решений? Конечно, это технологии управления персоналом, мотивации персонала, приёма персонала. С поправкой на специфику государственного управления это всё также имеет место быть. Точно так же и технологии организационного развития, информационная технология и так далее. По сути, это технологии государственного управления, но мы просто по традиции чаще используем термин «методы», не совсем, конечно, в данном случае корректный. Будем использовать этот термин – методы государственного управления

Задача этих методов заключается в том, чтобы ответить на вопрос: «Как мне, государству, как нам, государственным органам, заставить людей, граждан поступать нужным образом?». Методы построены на то, чтобы заставить людей поступать нужным образом. Любой руководитель использует методы управления как инструменты, с помощью которых он заставляет своих подчинённых поступать так, как требуется в рамках данной организации.

Способы воздействия на управляемых могут быть разными. И классификация этих методов тоже может быть разной. Одна из самых простых, по крайней мере по перечню вариантов, групп методов – ***это методы прямые и косвенные***. В государственном управлении они очень важны и применяются и то, и другое.

Прямые методы – это непосредственное воздействие на управляемых, основанное на авторитете управляющего, основанное на принуждении. То есть, когда я напрямую заставляю своих людей поступать так, как мне надо. Говорю, ты должен сделать вот это, иди туда-то и принеси мне вот это.

Косвенные методы немного посложнее. Здесь я непосредственно на подчиненного, на гражданина, на работника не воздействую. Я не говорю, делай вот это. Нет, в рамках косвенных методов я меняю условия его существования. Меняю условия таким образом, чтобы подействовать на его интересы. То есть здесь я меняю условия, в которых он находится таким образом, чтобы заставить его поступать так, как мне нужно. Непосредственно я его не заставляю поступать, но условия меняю так, чтобы побудить этого человека или группу людей поступить нужным образом.

Проще показать это на примерах. Одни из самых простых примеров на уровне нашей страны – государству нужно освоить пространство Сибири и Дальнего Востока в 1940-е годы, люди там нужны, их там нет или недостаточно. Государство в принудительном порядке через репрессивные механизмы, ту же систему ГУЛАГа мобилизует людей, забивает заключёнными людьми вагоны, отвозит их в чисто поле, и там они начинают строить дороги, рудники, предприятия или просто валить лес. Это, безусловно, прямой метод, направленный на решение такой задачи, как освоение Сибири, Дальнего Востока и других мало обжитых мест. Таким образом можно решить задачу. Но меняются времена. В начале 1960-х годов уже ГУЛАГа нет, культ личности развенчан и осуждён. А задача осталась и цель эту тоже надо как-то решать. В этом случае более эффективно работают уже косвенные методы. Выходит постановление Совета министров СССР и ЦК КПСС об особых условиях стимулирования работников Сибири и Крайнего Севера, где отмечается: тот, кто едет туда, получает зарплату 1 к 3, предположим, снабжение по московским меркам, стаж тоже 1 к 3 и тому подобное. Предположим, я молодой человек, который приехал из армии в Горьковскую область. На дворе, пусть будет 1962-й год. Я могу остаться в своем колхозе и заниматься чем угодно, работать механизатором, к примеру. А могу почитать это постановление и завербоваться, поехать на Север. На какие условия воздействовало государство, чтобы побудить свободного гражданина, непринужденного к чему-либо, административными методами? Скорее, на материальные методы. Но кто-то ведётся на материальное, кто-то ведётся на духовное, лучше работают они в комплексе. Кстати, советское руководство тогда и работало в этом комплексе, потому что, с одной стороны – оплата, льготы, с другой стороны – романтика. Если тот же молодой человек, который не поддался, предположим, на финансовую составляющую, смотрит по телевизору, как с московского железнодорожного вокзала отправляется на ударную комсомольскую стройку ударный отряд, где красивые ребята, девушки в форме, гитара, музыка Пахмутовой и всё такое прочее. И сосед твой, который тоже смотрит телевизор, говорит, вот это

красивая жизнь, вот это настоящая романтика, вот это здорово, не то, что мы тут. В итоге кто-то едет за туманом, исходя из романтических соображений.

Такие методы вполне уместны и широко используются. Они используются, разумеется, в современной практике. Допустим, надо решить задачу повысить рождаемость, а в стране это актуальная проблема. Один из методов повышения рождаемости – это материнский капитал. Материнский капитал – это какой метод? Прямой метод управления рождаемостью или косвенный метод управления рождаемостью? Разумеется, косвенный. На какие интересы в данном случае воздействует государство, выплачивая материнский капитал семьям, которые имеют двух и более детей? Разумеется, на материально-финансовые инструменты, а на духовные можно воздействовать? Разумеется, можно и даже нужно, но это делается уже несколькими другими способами. Это уже не через финансирование, а через формирование системы духовных ценностей, в которой престижно будет иметь многодетную семью, в которой реально в почёте, в фаворе будут люди, которые создают эти многодетные семьи. Культ беременной женщины можно создать и так далее, но это уже используют другие инструменты – инструменты информационных кампаний, инструменты управления общественным мнением. Эти механизмы достаточно простые и мы до них ещё дойдем. По крайней мере, пока же государство в этой части использует косвенный метод, построенный на влиянии на материальные интересы, финансовые интересы, я имею в виду материнский капитал, как метод повышения рождаемости в нашей стране.

В перспективе, конечно, можно уверенно говорить, что косвенные методы будут набирать обороты, будут более востребованы. Хотя, конечно, исторически для нас ближе прямые методы. Для нашего менталитета косвенные методы немножко непривычны, лишние сложности, проще отдать команду. К тому же эти косвенные методы иногда работают недостаточно, иногда слишком сильно работают, слишком много поехало куда-то, а мне столько и не надо. То есть там надо аккуратно и корректно с ними обращаться, корректировать этот метод. Прямые методы в этом смысле проще.

В исторической перспективе, конечно, косвенные методы имеют большее будущее, чем прямые. Это связано с тем, что меняется тип отношений между государством и гражданином. Если прежде доминировал тип отношений господин и подданный, там, разумеется, ближе подходили прямые методы. В современных же условиях объективно востребовано и активно формируется, в некоторых случаях даже осознанно, другой тип отношений между государством и гражданином – это партнёрский тип отношений – где власть, государственные органы с одной стороны и народ, население с другой стороны выступают как партнёры, которые на взаимноответственной, добровольной, взаимовыгодной основе строят

отношения. Конечно, тут тоже надо правильно понимать, в рамках государственного управления всё-таки государство выступает как старший партнер. Но всё-таки партнёр, а не господин. И граждане тоже выступают как младшие партнёры, но, повторяю, партнеры – они не подданные. И это, кстати, не так просто. Это, как ни странно, проще даётся государству. Ему легче поменять риторику, подходы. Мы это прекрасно видим на примере руководителя нашей страны Владимира Владимировича Путина. Он идеально практически себя ведет в этом формате, обозначая свою позицию как старшего партнёра по отношению, иногда даже младшего партнёра по отношению к народу. Смотри, о чем идёт речь – если о политическом управлении, то он младший партнёр, потому что избран народом. Если идёт о собственном государственном управлении, то, конечно, он старший партнёр – руководитель страны, отвечает за страну, имеет право принимать решения и так далее. Сложнее это даётся гражданам, потому что менталитет в значительной части наших граждан не совсем ещё доходит до партнёрского уровня, потому что партнёрство предполагает высокую степень внутренней ответственности, высокую степень зрелости, надёжности. Попробуйте построить в качестве партнёра бомжа, который сегодня вам пообещал, завтра слинял куда-то и вообще ни за что не отвечает. Конечно, может быть, грубоватый пример, но у немцев в этом смысле немного попроще строят партнёрские отношения, чем у наших. Но в любом случае у нас выбора нет, нам так или иначе нужно эту линию держать. Волей-неволей перспективы в обозримом будущем видятся именно в формате партнёрских отношений, поэтому нужно работать над ростом гражданственности, минимизацией потребительского и иждивенческого подхода со стороны какой-то части граждан со временем, я думаю, это произойдет. По крайней мере, процесс в этой части очевиден, и он идёт.

Поэтому, ещё раз подчеркиваю, косвенные методы становятся всё более и более востребованы. При этом, конечно, прямые методы государственного управления тоже никто не отменял, и они всегда должны присутствовать в арсенале государственного управления хотя бы в формате бронепоезда, который должен стоять на запасном пути. Потому что ситуации в обществе могут быть самые разные, и в некоторых случаях вполне оперативно, срочно могут потребоваться и прямые методы государственного управления. И к их использованию, к их реализации, разумеется, нужно быть готовым. Это, как правило, связано с чрезвычайными ситуациями, техногенными авариями, природными катастрофами или социальными конфликтами.

Разумеется, с определённой поправкой эти методы применяются не только в сфере государственного управления, они не являются уникальной особенностью государственного управления. Прямые и косвенные методы применяют любой руководитель любой организации, даже преподаватель, работающий со студентами. Где-то применяют прямые методы, где-то используют косвенные методы. Если кто-то подготовит такой-то реферат, то

в этом случае получает экзамен «автоматом». В этом случае никто никого не заставляет, но я воздействую как преподаватель на определённые интересы. Тот, кто ведётся на эти интересы получает плюшки, а тот, кто не ведётся - идёт по общей схеме.

Арсенал прямых и косвенных методов уносит универсальный характер, мы просто спроецировали его на сферу государственного управления. Итак, это одна классификация — прямые и косвенные методы управления.

Классификация методов государственного управления применяется и по отношению к государственному управлению, но может быть и во всех других сферах, например, управления обычной организацией. *По характеру воздействия* это могут быть демократические методы, авторитарные методы, принудительные, манипуляционные методы и ряд других. *По результатам воздействия* это могут быть методы управления революционные, реформаторские, методы управления инновационные, консервативные и так далее. В этом отношении классификация может быть достаточно велика.

В данном случае мы рассмотрим более подробно методы государственного управления в зависимости от *средств управляющего воздействия*. Такие виды методов, как административно-правовые, организационные, политические, экономические, социальные, информационные, идеологические, социально-психологические и другие.

Вкратце рассмотрим каждый из этих групп методов. *Административно-правовые методы* основываются на иерархической структуре управляющего государственного субъекта. Суть этих методов сводится к тому, что мы воздействуем на управляемых по типу «приказ — исполнение». Эти методы обеспечиваются реализацией полномочий по вертикали с применением запретительных санкций, правового принуждения и т. п. Инструменты административно-правовых методов сводятся к закону, подзаконному акту, директиве, приказу, распоряжению, регламенту, инструкции и т. п. Сфера государственного управления — высоко регламентированная. Здесь такие административно-правовые инструменты используются сплошь и рядом. Это в силу объективной необходимости высокой регламентации государственного управления. Не может каждый чиновник и руководитель распоряжаться по своему личному усмотрению. Есть определённые границы, регламенты по отношению к подчиненным и подопечным объектам государственного управления. Для сравнения: в компании друзей административно-правовые методы практически не используются. Компания друзей — это неформальная структура, и такие инструменты могут быть либо в шутку, либо на неформальной основе. Хотя они тоже там есть, но, повторяю, далеко не в такой форме и удельный вес их относительно невелик.

Другая группа – *это организационные методы*. Это управление, которое основывается на создании организации, совершенствовании организационных структур, изменения организационных структур. То есть если нам необходимо решить какую-то системную и сложную проблему, то один из инструментов, методов – это создание организации, которая будет заниматься этим методом. На профессиональной, системной, постоянной основе будет заниматься этой проблемой и решать эту проблему. Я могу сделать это с помощью организационных методов, формируя какую-то структуру. Когда мы говорили о функциональной структуре, то работа с организационными структурами, приведение организационной структуры в соответствие с функциональной нагрузкой – это как раз и есть организационный метод, где-то что-то сократить, где-то что-то изменить, где-то что-то организационно перестроить, где-то что-то убрать, как год назад восемь институтов развития были ликвидированы по решению Премьер-министра Российской Федерации Михаила Мишустина. Сегодня крайне важно создать орган управления госслужбой, его отсутствие снижает эффективность гражданских служащих и сильно сдерживает развитие государственного управления.

Третья группа методов по этой классификации – это *политические методы управления или методы руководства*. Здесь воздействие с помощью политических средств осуществляется, как правило, высшими руководителями и в рамках реализации государственной политики – той партии или той силы, которая находится у власти. Экономическая, социальная, национальная, информационная и другие стратегии – важнейшие направляющие факторы воздействия государства на общество и на саму систему. Политические методы управления строятся на основе стратегических инструментов и направлены на достижение политических целей. Предполагается стратегическое планирование, стратегический анализ и всё, что за этим стоит.

Следующая группа методов – это *экономические методы государственного управления*. В основном, специфика этих методов заключается в воздействии финансами, материальными средствами на интересы управляемых. Экономические методы позволяют управлять поведением человека. Как мы уже говорили, суть метода управления – это заставить человека поступать нужным образом. Я могу использовать экономические инструменты, допустим, повысить штрафы, предположим, за нарушение скоростного режима. В этом случае я буду так или иначе влиять на поведение людей, особенно тех, для которых сумма штрафа, сам факт штрафа будут значимыми. Это один из обычных экономических методов, используемые на системе штрафов, наказаний, санкций и так далее. Точно так же эти экономические методы могут работать и в положительном ключе. Это, например, тот же самый материнский капитал – это тоже экономический метод, но он работает уже скорее в плюс, чем в минус, не столько в

наказание, сколько в поощрение. Потому что, если ты никого не родил, если у тебя там один ребенок, ты просто ничего не получишь, но штрафовать тебя никто не будет. На макроуровне экономические методы – это и налоги, это и кредитная ставка. Особенно важен здесь бюджет, потому что бюджет – это один из очень мощных инструментов государственного управления. Поскольку бюджет – это фактически план доходов и расходов, расписанный по статьям, то, разумеется, он очень сильное влияние оказывает на поведение людей, на развитие общества в целом. Два разных бюджета могут по-разному серьёзно влиять на развитие того или иного общества.

Социальные методы используются управляющим субъектом в целях мотивации активности управляющих, но не за счёт изменения их материальных интересов или финансовых интересов, а путём изменения социальной среды обитания, удовлетворения жизненных потребностей и интересов. Это будут такие инструменты, как потребительские корзины, защита пенсионеров, студентов, матерей-одиночек и так далее.

Идеологические методы ориентированы на активизацию общественной сознательности людей. Практические формы реализации идеологических методов разнообразны. Основная – это пропаганда общественно значимых идей и духовных ценностей. Пропаганда в хорошем смысле этого слова – это донести до граждан, что актуально в данном случае для общества, в интересах общества, используя все возможные средства - через деятельность тех же институтов обучения, воспитания, средств информации. Мы видим, что имеют место определённые идеологические противостояния антипрививочников и государства, которое настаивает, пытается убедить граждан в том, что это, безусловно, необходимая мера. Элементы этих идеологических технологий заключаются в концепциях, идеологических установках, призывах, лозунгах, символах, политически и идеологически ориентированных терминах. Основным способ воздействия – это убеждение людей, включая и манипулирование массовым сознанием и поведением.

Одна из ключевых групп методов – это **информационные методы государственного управления**. Парадоксально, но все более-менее имеют представление об административно-правовых, экономических, политических и идеологических методах. Информационные методы – это в значительной мере terra incognita. Какая-то часть смешивает её с идеологическими методами. Большая часть просто не понимает, в чём тут дело. Для нас важно не только то, что люди не очень хорошо представляют себе суть информационных методов, сколько важно еще и то, что эти методы сегодня крайне эффективны. Они обладают невероятной мощностью. Если сравнивать по видам оружия, то методы, о которых мы до этого говорили, это на уровне танков, пушек и так далее. Информационные же методы вполне сопоставимы с ядерным или термоядерным оружием по своей разрушительной или созидательной силе. Поэтому на них есть резон

остановиться подробнее и рассказать о плюсах, минусах, угрозах и возможностях, которые создают сегодня эти самые информационные методы государственного управления.

Давайте рассмотрим, почему **информационные методы государственного управления** настолько значимы, актуальны и настолько непонятны.

Метод управления – это способ заставить людей поступать, как тебе нужно. Как можно на основе информационных методов заставить человека поступать соответствующим образом? Это же просто информация. Мы её все видим и получаем. Проблема заключается в том, что люди строят свое поведение, управляют собой, заставляют себя поступать так или иначе в зависимости от того, какую информацию они получают. Эта связка зависимости была всегда очевидна и понятна. Если я первобытный человек, иду по лесу спокойно, насвистываю песенку, вдруг я увидел тигра и получил какую-то информацию, то, естественно, это сильно влияет на моё поведение. Или если я сижу спокойно и чувствую, что мне стало холодно, я получил информацию о том, что я замерзаю и тоже как-то поступаю. То есть всегда человек поступал так или иначе, строил свое поведение в том или ином направлении в зависимости от того, какую информацию он получал. Точно так же происходит и сейчас.

Как же тогда управлять на основе информации, как можно управлять поведением человека на основе информации? В основе такого управления строится механизм манипулирования. Манипулирование – это скрытое управление человеком за счёт дозированного или измененного, неточного информирования объекта управления. По сути, это осознанный обман. Причём надо понимать, что манипулирование – это естественный, приемлемый инструмент управления. Мы все так поступаем вольно или невольно.

Проблема здесь только в том, в каких интересах, ради каких целей ты используешь манипулирование. Как ложь может быть во зло и во благо, и манипулирование может быть во зло и во благо. Это искажение осуществляем в достаточно широком формате, достаточно часто. В качестве примера можно привести манипулирование родителей детьми, наоборот, манипулирование компанией друзей, мужчиной и женщиной на взаимной основе. Манипулируют кандидаты избирателями, государство гражданами, да и гражданами государством. Разного рода преступники, мошенники, допустим, могут манипулировать. Ну я же не говорю о учителях, врачах, тех же преподавателях, и они осуществляют манипулирование.

Когда мы говорим о информационном методе, он основан на манипулировании. Но прежде это манипулирование носило ограниченный и

локальный характер, не было системным, не было осознанным. Но самое главное, прежде не было серьёзных и объективных инструментов, не было объективных технологий для системного решения данной задачи, то есть широкого, масштабного и эффективного использования информационных методов для того, чтобы управлять не просто человеком, а огромными группами людей.

Какие возможности возникли сегодня? Эти условия стали возможны благодаря информационной революции. Она привела к тому, что достаточно чётко выделились два вида получаемой информации – реальная и виртуальная.

Реальная информация – это информация, которую человек воспринимает непосредственно от источника информации. Реальная – та, которую я воспринимаю непосредственно от источника информации. И картины мира здесь реальны. Конечно, я могу заблуждаться, где-то интерпретировать информацию, но я получаю реальную информацию. Раньше человек жил, допустим, сто, триста тысяч лет тому назад, в принципе, в условиях реальной информации. Он видел реальную природу, он видел реальных людей, с которыми он общался. Информацию, которую он получал, он смог смело назвать реальной. На 90% это была реальная информация, и он поступал в соответствии с ней. Люди поступают в зависимости от того, какую информацию они получают.

Но в современных условиях резко вырос удельный вес **виртуальной информации**. Виртуальная информация – это не плохая, это не ложная информация, это не неполная информация. Виртуальная информация – это та информация, которую социальный объект, человек, потребитель сам непосредственно не воспринимает, а получает от каких-то посредников, через посредников. Да, информационный повод, информация действительно объективна, может быть, но он сам её не видел, он сам её не воспринял, а получил через каких-то посредников. Эти посредники могут быть, скажем, средствами массовой информации, тот же интернет, разного рода слухи, сплетни и так далее. Если раньше человек древнего мира мог какую-то виртуальную информацию получать в виде мифов, сказок или что-то вроде этого, то сегодня мы получаем огромный массив информации как виртуальную информацию – в первую очередь, когда речь идет об отношениях человека и государства. В условиях семьи виртуальная информация относительно ограничена. Если, предположим, соседка моя что-то расскажет о моей жене, и я узнаю что-то о ней не напрямую от жены, а через какого-то посредника, то мне достаточно легко проверить эту информацию, посмотрев в глаза жене, допустим, поговорив с ней и так далее. То есть тут удельный вес виртуальной информации не столь велик, хотя он тоже сегодня возрастает, но не столь велик. А вот когда речь идёт об отношениях между государством и гражданами, то тут практически 90%,

если не больше, информации поступает к нам не как реальная информация, а как виртуальная. Скажем, мы все знаем, кто такой Байден, Трамп, тем более мы все прекрасно понимаем, кто такой Путин, он практически сроднился сегодня с нами. Но кто-то из нас с вами реально face-to-face, глаза в глаза, допустим, разговаривал с ним, может быть, плотно как-то общался? Нет, мы прекрасно его знаем, имеем прекрасное представление, но мы получаем практически всю информацию через посредников – через телевидение, интернет, какие-то каналы. И да, мы вроде бы имеем о нём представление, но мы не имеем представления от первоисточника. Мы получаем все равно представление об этом, о тех или иных государственных действиях и тому подобное через посредников. Наличие посредников позволяет осуществлять масштабные манипулирования не только во благо, но и во зло.

По существу, информационные методы управления сегодня построены на возможности, которые дает виртуальная информация. Как можно управлять в рамках виртуальной информации поведением человека? Общий смысл заключается в том, что я фильтрую информацию или интерпретирую информацию и рисую в голове человека не реальную картину – ту, которая на самом деле есть, а несколько измененную картину. Человек этого не понимает, он принимает эту информацию за «чистую воду» и поступает так, как обычно поступал. Он думает, что действительно это дорога, а там на самом деле большая часть дороги, а в какой-то части этой дороги – ямы, ухабы. Виртуальная информация или посредник говорит, да, там тоже дорога хорошая, там всё нормально, иди спокойно, ты идешь спокойно, ты считаешь, что да, там же хорошая дорога, мне же вот сказали, я получил эту информацию, вроде бы надежную информацию, и оказывается, что ты неожиданно проваливаешься или оказываешься в какой-то неприятной для тебя ситуации. То есть, получается, никто тобой формально как бы не управляет. Никто тебя формально не заставляет. Просто тебе рисуют определённую картину мира, слегка измененную картину мира. И ты, живя так же, как живешь, исповедуешь те же самые ценности, что и исповедуешь, как бы естественным образом поступаешь так, как следует из этой поданой тебе информации.

Методы информационного манипулирования, технологии этих информационных методов строятся на двух основных способах. Первый способ – это **фильтрация информации**, которая существует в рамках редакционной политики теми или иными поставщиками информации. Фильтрация – это даже не цензура, а редакционная политика, когда редактор говорит, что эту информацию повторяем каждые два часа в прайм-тайм, на первые полосы газет. А эту информацию мелким шрифтом в подвале где-нибудь. Конечно, формально эта информация может быть незапрещенной, и какой-то заинтересованный человек может докопаться до сути той информации, которая там мелким шрифтом дана. Но большая часть людей потребит ту информацию, которая вот впереди, вверху, которая часто

повторяется, потребит и станет, скажем так, действовать в зависимости от той информации, которую он будет потреблять. Поэтому фильтрация информации – это достаточно эффективный метод, который позволяет подчеркнуть, подать выигрышно на большей мере то, что тебе выгодно, средства массовой информации или тем силам, которые за этими средствами стоят. И, наоборот, спрятать, скрыть, уменьшить поток информации, который, с твоей точки зрения, нежелателен.

Второй способ информационного манипулирования здесь – это **интерпретация информации**. Не всю информацию я могу спрятать, некоторые из них имеют достаточно широкое общественное резонансе, но я могу эту информацию подать соответствующим образом – чтобы это вызвало нужную реакцию со стороны моих потребителей информации. То есть я могу какую-то информацию подать с трагическими оттенками, шутливо, в пренебрежительном аспекте. Могу использовать соответствующие термины при интерпретации информации, например, эмоционально или ценностно окрашенные понятия, выражения, слова. Можно говорить «преступный режим», а можно говорить «законное правительство», можно сказать «борцы за свободу и справедливость», а можно «бандиты». Когда ты один раз скажешь это все, это особо роли не играет. Но когда ты изо дня в день повторяешь эти ценностно окрашенные формулировки, привязанные к определённому объекту, то у потребителей эта информация постепенно, незаметно, но достаточно прочно складывается установка, что да, эти люди же, конечно, борцы за свободу. Так все же про них говорят, что они борцы за свободу, да, вот и тут про них пишут так, и вот тут пишут так, всем это уже как бы понятно и известно, следовательно, это в самом деле так. То есть этот придуманный факт становится как бы очевидным фактом. Я сегодня ехал на эту запись и слушал один из радиоканалов. Они говорят о Путине, о том, что Путин шантажирует Европу, Путин диктует условия и так далее. Но Путин может об этом знать и ничего не знает. Но средства массовой информации рисуют в глазах западного обывателя, европейского обывателя, образ Путина как такого чудовища, который только и думает, как бы придушить Европу. Если не военными средствами, то, по крайней мере, через газовый шантаж и прочее. И вот когда один раз это послушать, допустим, я житель, предположим, той же Германии или Дании – один раз это мимо ушей пройдет и сказали, а когда это изо дня в день в разных аспектах, из разных приемников, телевизоров, из разных сторон в разной форме подается, то у меня складывается устойчивое ощущение, что это общеизвестный факт, что его даже особо доказывать не надо. Мы это прекрасно видим сегодня на примере интерпретации нашей страны когда-то нашей братской республикой Украины. Я уверен, что сегодня нормальный гражданин Украины, слышав выражение «агрессор», «оккупант», практически на автомате, на подсознании ассоциируют эти слова с Россией, потому что это сплошь и рядом в заявлениях, газетных статьях. Эти слова подменяются. Россия оккупант, Россия агрессор. Мы не будем поддаваться шантажу агрессора.

Это держава оккупант. Когда всё это идёт в разных комбинациях непрерывно, постоянно и повторяя в разной форме с разных сторон, то действительно у людей создается ощущение, что Россия – это агрессор, Россия – это оккупант. Они уже дальше не задумываются так ли это, почему это. Это идёт как такой уже банальный естественный факт. А если это формируется как некая уже внутренняя установка, то тут рукой подать до реальных шагов, до реального поведения в отношении к России как к стране-оккупанту, как к стране-агрессору. То есть это крайне эффективно, в общем-то, поскольку оно работает незаметно. И масштабное оружие стреляет или воздействует не на какие-то отдельные личности, а практически на все население, на все социальные группы – интеллигенцию, рабочих, домохозяек и так далее. Механизм манипулирования общественным мнением реализован на практике в полной мере, в чистой мере, в глобальной, в тотальной мере. Более прагматичной версией это технологии управления восприятием, которые были разработаны лет около 20 тому назад американцами, причем военными. В рамках управления восприятием как раз сегодня Запад действует, используя информационные методы в своих целях, в том числе и в противодействии нашей стране.

Субъектами информационных методов управления – то есть те, кто осуществляет информационные методы управления в системе государственного муниципального управления – выступают государство, органы государственного муниципального управления, оппозиция, которая использует информационные методы манипулирования в противодействии действующей власти, это различные олигархические группы, медийные платформы или те, кто их контролирует, это и другие государства, к примеру, в рамках гибридной войны.

Основные инструменты информационных методов управления – это классические средства массовой информации – телевидение, радио, печатные СМИ. Да, они по-прежнему сохраняют значительную часть рынка, но всё-таки постепенно ограничивают свои возможности, влияние и охват. Особенно в молодёжной аудитории в меньшей мере пользуются спросом. Поэтому это уже хромающая, уходящая система. Хотя, конечно, до конца она никуда не денется, не уйдет. Но уходящая система достаточно формализована, менее динамична.

Второй инструмент – это уже не средства массовой информации в классическом варианте, а социальные сети от гигантов типа Инстаграма до локальных групп в Ватсапе. У них множество самых разных особенностей, которые дают им конкурентное преимущество по сравнению со средствами массовой информации. Они очень оперативные, динамичные, бесконечно разнообразны по форме, по источникам. Им доступны самые разные аудитории. Причём они не ограничены правилами, слабо регулируются государством. Попытки есть, но пока еще слабо регулируются. Заточены под

определённые целевые аудитории эти ролики. Интересанты там анонимны, непонятно в чьих интересах, кто это сделал, под какие задачи. Поэтому социальные сети сегодня более эффективны по сравнению со средствами массовой информации, и это нужно учитывать.

Для нас в качестве примеров мы можем видеть управление посредством виртуальной реальности отношения Украина-Россия. Они построены на манипулировании массовым сознанием. Выборы в Соединенных Штатах – отключили Трампа от Твиттера. Кроме этого, мы прекрасно видим, что значительную роль в победе Байдена сыграло то, что основные интернет-гиганты, сети, средства массовой информации, играли в его пользу, а не в пользу Трампа. События в Беларуси более чем годичной давности, наш Куштау не были бы так активно и быстро раскручены, если бы не использовались социальные сети, которые не находились под контролем республиканских или федеральных властей. Они работали по своей логике и достаточно эффективно могли мобилизовать большие группы населения для того, чтобы противодействовать официальной политике.

Такого рода инструменты действительно эффективны, надо уметь их правильно использовать и правильно противодействовать. противодействует тому информационному манипулированию, которое осуществляется по отношению к потребителю. С точки зрения потребителя, как гражданина, как мне избежать такого рода манипулирования? Я живу, как и все остальные в реальном мире, я получаю какую-то информацию, я, соответственно, поступаю в соответствии с той информацией, которую получаю. И далеко не всегда я могу проверить достоверность этой информации. Чтобы не стать жертвой институционального манипулирования, потребителю необходимо учитывать позиции различных сторон, не читать только одну и ту же газету, не быть заложником одного и того же информационного источника, а в соответствии с древним римским правилом учитывать и выслушать разные стороны, уметь смотреть эту позицию и противоположную позицию. Причём смотреть противоположную позицию не с позиции «все они врут изначально», а попытаться понять, почему они так поступают, есть ли у них какой-то интерес, какой интерес они пытаются реализовать. То есть выслушивать разные точки зрения, понимать и ориентироваться на собственные интересы.

Объективно, у каждого человека и у каждой социальной группы есть собственные интересы. Эти интересы возникают объективно и вытекают из тех реальных условий, в которых ты находишься. Объективные интересы бомжа и олигарха отличаются просто потому, что они находятся в разных условиях. Человек должен понимать, что у него есть интересы как представители определённой национальной группы, есть интересы как представители определённой социальной группы. Есть интересы как представители республики или гражданина России. Если я более-менее чётко

понимаю эти интересы, то меня трудно сбить с толку вот такую рода манипуляциями. Можно красиво, ярко и убедительно сказать, но тот интерес, который он пытается защитить, не соответствует моему интересу. Легко проанализировать целый ряд острых проблемных вопросов, если ты начинаешь танцевать от своих интересов или интересов той социальной группы, с которой ты себя отождествляешь. Тогда и проблемы информационного манипулирования по поводу прививочной кампании, по поводу взаимоотношений с Западом, с Украиной и так далее, отношения к нашей власти сразу стали достаточно простыми и понятными. Видно, кто и как, чей интерес проталкивает через определённые пропагандистские кампании или информационные инструменты. Это с точки зрения гражданина.

А вот как противодействовать информационному манипулированию с позиции государства или с позиции руководителя, когда манипулирует твоими людьми, манипулирует твоим населением? Как мне быть? Сам-то я, может, все понимаю, но моих людей я теряю, потому что они поддаются на музыку этого крысолова и идут вслед за ним, а не за тобой. Здесь метод противодействия ключевой, на мой взгляд, это **перевес на информационном рынке**. Ты должен на этом информационном рынке просто доминировать, и это, безусловно, даст тебе соответствующие преимущества. Если ты контролируешь, предположим, хотя бы 80% информационного рынка, то можно быть более-менее спокойным. 20-15% неконтролируемого информационного рынка можно оставить как прививочный механизм, чтобы люди не жили в стерильном информационном вакууме.

Другой метод противодействия, кроме противовеса инфляционного рынка, это различного рода **маркетинговые инструменты** – умение подать правильную информацию с учётом потребителя, его особенностей и так далее, динамичность, своевременность, **работа на упреждение фейков**. Сегодня мы иногда видим на уровне той же государственной политики, когда они говорят, что возможно такого рода информационные кампании, фейки, и старайтесь на них не поддаваться. Оперативно используем новые технологии. В первую очередь, конечно, технологии, связанные с соцсетями, но пока мы не совсем на высоте.

Большую роль играет **репутация**. Мы же сегодня, поскольку не знаем реальную картину, ориентируемся на бренды, на репутации, на имидж. Если у тебя серьёзный имидж, серьёзная репутация, то гораздо больше вероятности, что тебе поверят.

Метод противодействия – **ориентация и приоритет на ключевые интересы общества страны**. Перечень этих методов противодействия со стороны руководителя или со стороны государства, конечно, неполный. Можно его продолжить, но даже сказанного достаточно, что тут много, что

нам нужно сделать. И мы пока в использовании информационных методов, безусловно, уступаем Западу. Это достаточно уверенно можно говорить. Но надо дать должное нашему руководству в том, что оно сегодня всё-таки достаточно активно пытается противодействовать таким откровенным, особенно наглым попыткам играть на нашем информационном поле. В качестве основных аспектов в этой области можно отметить то, что российское право сегодня эволюционирует сторону большего ограничения интернет-компаний, крупных иностранных интернет-компаний. Передача информации, распространение информации используют сегодня уже механизмы где-то блокировки, замедления. Трафика вплоть до административных штрафов по отношению к ряду западных соцсетей в ситуации, когда они размещают тот контент, который запрещён нашим законодательством, а во многих случаях запрещён и американским законодательством. Пока, конечно, это первые шаги, но это уже что-то в этой области.

С другой стороны, речь идёт не только о ограничении действий зарубежных интернет-компаний на нашем информационном рынке, но и попытка выбить их с помощью своих социальных сетей, с помощью своих медиа-платформ. Пока это, опять же, первые шаги, понятно, что YouTube не переиграем в ближайшее время. Но любое длинное путешествие начинается с первого небольшого шага. Замахивается сегодня наша страна и на то, чтобы всё-таки внедрить этот очень важный принцип, заключающийся в том, чтобы осуществлялась предустановка отечественного программного обеспечения на все практически электронные устройства – планшеты, смартфоны и подобное. Такого рода решение принималось несколько раз. Каждый раз оно переносилось и сейчас переносится. В силу технических причин это ещё надо разработать, протестировать отечественное программное обеспечение, договориться с производителями, чтобы они его устанавливали. Пока же получается, что больше американское или, в лучшем случае, китайское программное обеспечение стоит на всех наших, кроме, может быть, ограниченной группы электронных устройств. То есть на всех наших планшетах, смартфонах и прочих электронных устройствах стоит пока ещё не отечное программное обеспечение.

Завершая разговор по информационным методам, мы должны отметить, что да, это во многом непривычный для нас инструмент. Мы только-только начинаем в нём разбираться. Мы уже достаточно много потеряли в рамках высокой напряжённости в отношении между государством и обществом. Те же демонстрации 2011-2012 годов, позднее целый ряд общественных движений были связаны значительной мере с тем, что информационное поле мы фактически отдали в нашей стране нашему противнику, и «мозги промывать» нашим гражданам давали практически беспрепятственно фактически иноагентам. Да, мы здесь уступаем, но, с другой стороны, мы это более-менее понимаем и пусть пока первые робкие шаги делаем как в части

ограничения возможностей для зарубежных игроков играть на нашем инфляционном поле, так и в части усиления своего суверенного интернета, усиления своих медиа-платформ. Это нужно делать быстро и срочно, иначе мы просто рискуем потерять де-факто свой суверенитет, формально оставаясь государством. Примерно так, как это, к сожалению, произошло с Украиной.

Раздел 4. Государство как субъект управления

4.1. Особенности российского государства как субъекта управления

Переходим к четвертому разделу нашей дисциплины «Система государственного управления» и рассмотрим вопрос «Государство как субъект управления». Здесь мы должны посмотреть, кто от имени государства управляет обществом, кто осуществляет государственное управление. Этот раздел не столь сложен, но тут требуется некая упорядоченность, не смешивать в кучу государственные организации.

Давайте посмотрим, что значит государство. Вообще государство, безусловно, многомерно и многоаспектно. Много есть разных определений этого государства, и каждый из них по-своему верно. Самое основное, пожалуй, то, что государство является формой существования общества. Государство – это современная форма существования общества. Когда-то был родоплеменной строй, а сегодня форма существования общества – это государство. В этом смысле государство можно рассматривать как некий синоним понятия общества. Это базовое определение, но мы не будем его в данном случае использовать. Мы будем использовать другое понимание государства. Государство также понимается как территориальная организация людей, как институт гражданства, это выразители и интеграторы, координаторы общих интересов и целей. Но мы в данном случае будем использовать понимание термина «государство» несколько иной. А именно ***государство – это специальный аппарат, то есть совокупность людей, обеспечивающих деятельность государственных органов***. Мы будем понимать государство как некую систему государственных органов.

Характерные черты государства, как субъекта государственного управления, можно выделить: системность, целостный характер, всеобщий характер, иерархичность, властный характер, исторический характер, легитимность, причём и само государство ограничено законом, но и многообразие форм и типов государств. Если говорить о типологии государств, то их в своё время достаточно корректно обозначил тот же Аристотель, выделив три вида государств – монархия, аристократия и

демократия. В зависимости от того, кто является суверенным носителем государства. Монархия – это один человек, аристократия – это власть лучших, принадлежащая некой элите, группе людей, демократия – это власть, принадлежащая гражданам, народу. Но при этом он достаточно корректно определил альтернативные, негативные, неправильные, несправедливые аналоги этих видов государства. Если монархия – где у власти стоит один человек, это тирания. У аристократии правильного государства есть аналог олигархия. Там тоже власть принадлежит группе людей, тоже власть принадлежит какой-то элите. Но это всё-таки неправильное государство. В современных терминах демократия как власть народа, как справедливая форма устройства государственного противостоит негативной форме власти народа, которую он называет охлократия – власть толпы.

Всё зависит от того, в чьих интересах реализуется эта власть государства. Если эта власть реализуется в интересах одного человека, то пусть он даже наследственный монарх, но всё равно он будет выступать в качестве тирана. И наоборот, если человек выбранный или случайно даже пришел к власти, то он будет по версии Аристотеля монархом, то есть справедливым будет в государственном устройстве, если он использует эту власть в интересах общества. Точно так же оценка аристократии и олигархии. Олигархия – это власть в интересах самой элиты, а аристократия управляет элитой, но управляет в интересах общества в целом. Для нас это и сегодня актуально. Когда называют некоторых наших руководителей тиранами или власть олигархическая, надо смотреть, в чьих интересах эта власть реализуется, используется тиранами и олигархами. Сегодня, в отличие от 90-х годов, мы достаточно чётко видим, что эта власть используется в первую очередь в интересах общества, его укрепления, развития, безопасности, повышения уровня жизни и так далее. Это старая добрая классификация, выполненная почти 2,5 тысячи лет тому назад, но в современном праве рассматривают по форме правления государства как парламентские республики. В Италии предположим президентские республики, Соединенные Штаты, Аргентина, Мексика, и там подобные – смешанные формы, полупрезидентские, иногда их называют, типа Франция, Россия. Есть парламентарные монархии – Великобритания, Испания, Швеция и тому подобное. Это по формам правления.

По форме государственного устройства обычно называют два варианта, если не считать конфедерации, это унитарные государства – Беларусь, Казахстан, Польша. Их большинство, унитарных государств порядка 170. Федеративные государства – Россия, Соединенные Штаты, Германия. В целом их порядка 30.

Более сложные деления **по политическому режиму**, уже не по форме правления, а по политическому режиму. Это **деспотические режимы**, их

называют тоталитарные, авторитарные, автократические, где способ реализации государственной воли – это насилие, ограничение свободы, всеобщий тотальный контроль за действием граждан и т. п.

Второй вид политического режима – *либеральные*, где государственные власти исходят прежде всего из прав и свобод граждан. Пока это больше политический лозунг, больше утопия, но где-то больше, где-то меньше это имеет место быть тоже.

Демократически-правовые режимы, где воля граждан реализуется в рамках закона.

Советско-бюрократический тип правления и так далее. Конечно, это деление по политическим режимам условно. В любом реальном государстве есть элементы и того, и другого. Есть элементы советско-бюрократического режима и в Соединенных Штатах Америки, есть и либеральные, есть и деспотические элементы. В чистом виде эти режимы не встречаются.

Долгое время идут споры по поводу места роли государства в обществе. Какую роль должно играть государство в обществе? Это достаточно старая научная проблема, которая имеет прямые выходы и к практике. По поводу места роли государства существуют три основные позиции как в науке, так и в общественной мысли, в движениях, в практике государственного управления. Это либеральная позиция, либеральная школа, марксистская школа и державная или государственная школа.

Позиция марксистской теории сводится к тому, что государство объявляется инструментом насилия одного класса над другим. Должно перейти из такого классового государства в общенародное государство. И в перспективе предполагается отмирание государства с переходом к общественному самоуправлению. Некоторые элементы там действительно были оправданы в этом подходе, но сегодня марксистская теория государства, роль государства в обществе, скорее находится на обочине истории.

Основная дискуссия идёт между либералами и государственниками. Позиция либералов сводится к тому, чтобы уменьшить степень и возможности государства. Государственное управление в развитии общества. При этом приоритет отдаётся внутренней собственно активности человека, его предприимчивости, творчеству, свободе, в том числе свободе самовыражения и так далее. Если не сводится роль государства к позициям ночного сторожа, то по крайней мере уходит на обочину истории, на обочину управления обществом. На первый план выдвигается свобода личности, активность, творчество конкретной личности или каких-то негосударственных социальных групп.

Что касается государственников, то они пытаются использовать государственный рычаг как основной ключевой фактор в поступательном движении общества – вернуть государству его былое величие, повысить уровень государственного влияния на различные стороны общественной жизни. В итоге этот спор продолжается уже порядка двухсот лет. С моей точки зрения, он бессмысленный. Нет резона придерживаться классической классификации. С точки зрения управленческого подхода получается, что в любом случае государство должно быть сильным. Сильным в смысле авторитетным, влиятельным, дееспособным, способным осуществлять определённую политику, осуществлять определённый курс, вести людей туда, куда, допустим, оно считает необходимым. То есть по определению изначально государство должно быть в этом смысле сильным. Если руководитель слабый, то по определению организация проиграет. Слабый руководитель не может контролировать, не может влиять, не может осуществлять роль ведущего по отношению к своим подопечным. Будь это колхоз, фирма, государство, военная часть – во всех случаях сама организация проиграет, если у неё будет слабый руководитель. Поэтому при прочих равных условиях по определению руководитель должен быть сильным, влиятельным, дееспособным, способным осуществлять свою управленческую задачу. Это в полной мере относится к государству.

Проблема в том, на что направлен должен быть этот вектор силы. То есть государство должно быть по определению сильным, влиятельным, авторитетным и так далее. Но вектор силы на что направлен? Вот тут мы как раз видим два принципиально разных вектора силы. Оттенков может быть много, но принципиально два вектора силы. **Один вектор силы** направлен на порабощение граждан, на навязывание собственных корпоративных целей и ценностей, на тотальный контроль, жёсткую тотальную дисциплину. Это один вектор силы. **А другой вектор силы**, по сути, противоположный, направлен на создание условий для максимальной реализации гражданами своих возможностей, как в собственных интересах, так и в интересах общества в целом. То есть одно дело, когда в Советском Союзе в значительной мере действительно был тотальный контроль, навязывание собственных корпоративных ценностей, и это государство было безусловно сильным, но вектор силы был направлен в значительной мере на ограничение, подавление прав и свобод, целого ряда прав и свобод граждан. Ну, в исторических условиях это вполне может быть и оправданным, потому что вектор силы в некоторых случаях важен такой, в некоторых случаях такой. А американское государство сильное или слабое? С одной стороны, оно вроде бы слабое. Любой гражданин может подать суд на правительство Соединённых Штатов, на какие-то госорганы и выиграть этот суд. С другой стороны, оно, безусловно, сильное, поскольку вектор сил направлен на максимальную защиту законных прав и свобод граждан, жёсткое противодействие по отношению к тем же гражданам, когда они нарушают

закон. В отличие от нас, они могут на пять лет на электрический стул посадить в некоторых случаях даже подростков. То есть в этом смысле они достаточно сильные и жесткие государства, но, повторяю, эта жёсткость направлена не столько на ограничение прав и свобод граждан, сколько на защиту законных прав и свобод, пресечение всякого рода, допустим, мошенников, преступников и так далее. Я считаю, что нашему государству тоже следует идти сегодня по этому пути, то есть, безусловно, оставаться сильным, но вектор силы направлять на защиту тех интересов, тех действий, тех возможностей граждан, которые являются законными и соответствуют пресечению. Сингапур, например, один из образцов построения современного государства не на уровне Европы, а на уровне Азии – сильное государство жёстко обеспечивало законный интерес и права граждан и жёстко пресекало то, что являлось незаконным с точки зрения общественного развития и государства.

Если посмотреть особенности российской государства, как субъекта управления, в исторической перспективе, потому что то, что мы сегодня имеем выросло из нашей тысячелетней истории, я бы выделил порядка ***шести самобытных специфических особенностей нашего государства как субъекта управления.***

Первый – это традиционно монопольно доминирующая роль государства в общественной жизни. Если на западе в средние века могли существовать торговые дома, а купцы в рамках торговых компаний могли быть относительно независимы от государства реализовывать свою экономическую политику как самостоятельный субъект, то в нашем случае, если брать Демидова, Строганова или кого-то ещё, они все выступали не столько купцами и промышленниками, сколько агентами государства, реализующими государственную политику, скажем, где-то на Урале, в Сибири. Экономика всегда была жестко подчинена государству. Если католическая церковь и католические священники могли чувствовать себя независимыми от государства, кроме государства Ватикан, работая в европейских странах, то в нашем случае православные священники находились на службе у государства в рамках священного синода или других органов. Они являлись прямыми проводниками государственной политики в религиозно-идеологической сфере. В этом отношении человеку реализовать себя вне государства в нашем случае практически было невозможно. Он мог реализовать себя либо как антигосударственный, как Князь Курбский, либо как оппозиционер, либо реализовать себя в рамках служения государству. Это не важно, где это могло происходить – в религии, в экономике, в общественной жизни или где-либо ещё. Это не есть плохо или хорошо, это просто наша особенность. Она до сих пор имеет место быть, и ее нужно учитывать.

Вторая особенность – это мессианская роль нашего государства, выражающаяся в концепции «Москва – третий Рим». Когда-то наше государство в рамках укрепления пришло к выводу о том, что должно выступить в качестве мессии спасителя по отношению к целому ряду государств, по отношению к целому ряду других сообществ. Мы эту мессианскую роль, активную позицию во внешней сфере в рамках просвещения, привнесения каких-то культурных ценностей или защиты от каких-то негативных сил, так и реализовывали в течение нескольких столетий, где-то с XIV века по настоящее время. То защищали от монголо-татарского ига, то защищали от фашистской чумы Европу и не только, то несли культуру просвещения самоедам народов Сибири, Центральной Азии. Если в этом отношении взять тех же наших братьев-славян, предположим, болгар – они как-то «в ус не дули», жили себе спокойно, никуда их не тянуло, ни на какие подвиги не шли. Наша пассионарная позиция, выражаясь языком Гумилёва, имела место быть, и это явно проявлялось в внешней и внутренней политике нашего государства. Эта мессианская роль, которая не позволяет спокойно жить, привносит множество разного рода проблем и затрат, но тем не менее одним из следствий от этой роли в нашем государстве является то, что наша страна до сих пор является самой большой страной в мире. Огромная территория, которая, конечно, в рамках Киевской Руси никогда бы не была присоединена к Киевской Руси или к Московскому сословному государству, если бы не эта мессианская роль нашего народа, нашего государства.

Третья особенность – соборность российского государства. Я имею в виду соборность как внутреннее духовное единение общества и государства, выражающееся служением обществу через службу государству. Она где-то перекликается с первой особенностью – традиционно монопольно доминирующей ролью государства в общественной жизни. Слабость гражданского общества как раз вела к тому, что человек реализовался через службу государству. Это действительно очень важный элемент. Фанатизм позволял обеспечить человеку смысл внутреннего существования, когда сам он, может быть, был бесправен. Но он чувствовал себя значимым и великим через присоединение к великой идее, к великому государству. Например, фанат какой-то поп-звезды сам по себе никто, но он ощущает свое величие через то, что он как-то ассоциирует себя с этой звездой. Здесь примерно тоже самое, только на более благородном уровне. Механизм тот же самый, когда я мог быть никто, звать меня никак, безвестный, бесправный в каком-то смысле, но я ощущал смысл своей жизни тем, что я служил великой стране, великой идее, которая несла свет, просвещение, добро и тому подобное. В этом смысле вполне уместны широко распространённые лозунги «Планы партии – планы народа». В этом отношении единение общества и государства имело место быть на протяжении всей нашей тысячелетней истории в той или иной форме. Хотя были и перерывы, и разрывы в этой логике.

Четвертая особенность – тоталитарные методы управления, ограничение возможностей развития личности. Это действительно имело место быть. Я в данном случае особенности выделяю в первую очередь по сравнению с европейскими странами. Возможно, тоталитарные методы управления в азиатских странах были даже, может быть, и жесточе. Но по сравнению с Европой мы чаще и больше использовали силовые методы, административные методы, тоталитарные методы, которые ограничивали возможность развития личности. Это наша специфика, я бы не сказал, что это плохо или хорошо. На определённых этапах это дает плюсы, на определённых этапах это может выступить как минус.

Пятая особенность – это военно-административный характер формирования и функционирования государства. Военная составляющая всегда была у нас в приоритете, всегда была на первом месте по сравнению с гражданской составляющей. Или, по крайней мере, эти функции были объединены. Если губернатор, то генерал-губернатор не только гражданской, но и военной власти. Если престиж на службе государевой, то, в первую очередь, престиж у военных, чем у гражданских. Если в одной и той же ситуации оказывались два равных чина: один гражданский, другой военный, то, независимо от характера ситуации, первенство или приоритет отдавался военному. Он считался более старшим по сравнению с гражданским, если бы они были равного чина. И целый ряд других моментов. Здесь те же военные служили и в сословии – Башкиро-мещерякское войско, войско Донское, предположим. Военные поселения и целый ряд других моментов подчеркивают ярко выраженную военно-административную составляющую формирования и функционирования нашего российского государства.

Шестая – это приоритет духовного, зачастую в противовес рациональному. В сфере государственного управления приоритет духовного, зачастую в противовес рациональному. Возможно, это отчасти влияние православной религии, возможно, особенности менталитета. Это проявлялось и в сфере государственной политики. Например, вторая половина 18 века. Российская армия воюет достаточно долго, семь лет в Европе и с большим трудом побеждает противника. И тут же, практически бросая всё, стряхивая пыль с поверженного противника, вернув ему всё, возвращается обратно в свою страну, ничего не получив от тех затрат, от тех потерь, которые она понесла в рамках этой войны. Просто потому, что к власти пришел царь, который симпатизировал противнику и сдал ему практически всё. Казалось бы, дела давно забытых дней, но и в современной практике это есть, скажем, тот же Б.Н. Ельцин готов уступить в части национальных интересов страны «другу Биллу». Или взять Сталина. В январе 1945 года была сложная ситуация в Арденнах у американцев и англичан. Они просят ускорить наше наступление в районе Варшавы. По идее у Сталина было множество оснований отказать. Мы два года ждали открытия второго фронта, и

союзники тогда нам постоянно говорили, что будут слишком большие потери, слишком большой риск, высокий риск потерь. Два года ждали, а тут они (Черчилль) просят раньше на две недели наше наступление начать, чтобы помочь англо-американцам в Арденнах. Я на месте Сталина бы сказал: мы вас долго ждали, ничего страшного, теперь мы ещё не готовы к наступлению, будет слишком много потерь. Но он так не ответил, он счёл, что мы не такие, как они, мы благородные, мы честные. Мы будем поступать не как положено и начали наступление на 8 дней раньше срока. Это же в любом случае большие потери, большие затраты, большие риски. Почему свой интерес не учитывается? Мы и сейчас примерно такие же. Тот же Лавров, когда он объясняет 35-й раз европейцам, предположим, что так делать нельзя, что делать нехорошо и так далее, выступая с формально правильных позиций. Иногда мне кажется, что бисер мечет перед теми, кто в этой поговорке определяется. Нет смысла им это говорить. Мы в этом смысле немножко нерациональны, в отличие от наших партнеров, я имею в виду европейцев. Первым кто более-менее осознанно привнёс эту рациональную составляющую в нашу внешнюю политику – это Путин. Он чётко изначально сказал, что мы должны ориентироваться на наши интересы. Действительно, государство ориентируется на наши интересы, но эта духовная составляющая всё равно в нас проявляется. В некоторых случаях это самоубийственно, потому что защищать свой интерес мы обязаны и должны. Наверное, решение заключается в оптимальном сочетании духовного и рационального. В конечном счёте они могут и не противоречить друг другу.

Если посмотреть общие черты системы государственного правления сегодня, я имею в виду Россию и Республику Башкортостан, то к общим чертам можно отнести **наличие общей государственности**. Общее государство выражается в том, что Республика Башкортостан – неотъемлемая часть Российской Федерации и добровольно вошла в состав России еще более 450 лет назад.

Вторая общая черта – это **единое правовое поле**. Конституции и законы Республики Башкортостан, конечно, отражают специфику организации общественной жизни республики, но, тем не менее, не могут и не должны противоречить Конституции Российской Федерации и, соответственно, федеральным законам. Отдельные проблемы, которые были у нас в этой области в 1990-х годах, были общей проблемой для всех субъектов Российской Федерации в тот период. Они остались в прошлом. Мы сегодня существуем и действуем в едином правовом поле.

Третья особенность – это **общие принципы организации государственного муниципального управления, государственной муниципальной службы**. Органы государственного управления Республики Башкортостан входят в систему государственного управления Российской

Федерации, активно и конструктивно взаимодействуют как с федеральными органами государственной власти, так и с органами государственной власти других, особенно, соседних субъектов Российской Федерации, скажем, Республики Татарстан, Свердловской, Оренбургской, Челябинской областей.

Важно отметить четвёртую особенность – у нас *единое социокультурное пространство, общая история, общий язык, традиции, организации жизни и даже менталитет*. Я до сих пор не могу забыть, как когда-то ещё в молодости сидели мы с друзьями, и один парень говорит: «Помнишь, как на Куликовском поле наши победили татар?» Я, конечно, не сказал, но посмотрел на него и подумал, что ещё неизвестно, кто из твоих предков был на какой стороне. Но сейчас восприятие этих событий уже идёт на уровне общественного сознания – и в принципе оно правильное, тем более, что татарский (тюркский) компонент – важнейшая составляющая современной России.

4.2. Органы государственного управления

Сосредоточим наше внимание на государственных органах. Государственный орган производит управленческие решения, управленческие действия, управленческие услуги и тем самым принципиально отличается от государственных предприятий и государственных учреждений, которые производят иную продукцию.

Государственный орган – это организационная и структурно обоснованная часть государственного механизма, которая учреждается в правильном порядке, наделяется государственно-властными полномочиями, правовыми и материально-финансовыми средствами для того, чтобы осуществлять задачи и функции государственной власти.

Если говорить о признаках государственного органа, то, в первую очередь, это то, что государственный орган обладает государственно-властными полномочиями. Они выражаются в том, что госорган в рамках своей компетенции принимает решения и обеспечивает их исполнение, формулирует предписания обязательно для всех граждан, должностных лиц, организаций, учреждений, на которых распространяется его власть. В качестве примера можно назвать действия Роспотребнадзора, который принимает различные действия и решения, инструкции, правила поведения обязательные для всех граждан, в ряде случаев для должностных лиц и по отношению к организациям. К примеру, ограничение поведения людей в рамках противодействия пандемии, это их сфера компетенции. Здесь Роспотребнадзор обладает полномочиями и использует свою власть, регламентируя поведение людей и других социальных структур.

Второй признак заключается в том, что государственные органы принимают нормативно-правовые акты, осуществляют правоприменительную и правоохранительную деятельность.

Третий признак заключается в том, что государственный орган формируется, учреждается, организуется в определённом государством порядке. Одно дело Президент Российской Федерации или Федеральное собрание, это прописывается на уровне Конституции. Другое дело – формирование какого-то органа государственной власти. Сам этот орган определяется в соответствии с Указом Президента. И статус его утверждается в рамках положения об этом органе, подписывается тоже соответственно Указом Президента.

Четвёртый признак – государственный орган обладает компетенциями. Это круг вопросов, которые правомочно решать государственный орган. Можно выделить и другие признаки государственного органа, их достаточно много.

Важно по-разному рассматривать государственный орган в разных аспектах, уметь видеть государственный орган в разных его ипостасях. В первую очередь, это в функциональном аспекте, то есть рассматривать государственные органы с точки зрения тех целей, задач, того функционала, который стоит перед государственным органом, а также путей и средств их реализации. Понятное дело, что функциональная составляющая у Министерства обороны будет одна, у Министерства сельского хозяйства – другая. Соответственно, и пути, и средства их реализации будут различными. Но мы говорили же о функциональной организационной связи. Следовательно, мы должны уметь рассматривать не только функциональный, но и в организационном аспекте этот государственный орган. То есть с позиции его организационно-управленческой структуры, с позиции связи, отношений внутри этого органа или между подразделениями этого органа, в рамках тех организационных процессов, которые осуществляются, в том числе сопоставлять функциональную составляющую государственного органа его организационной структуре. Третий ракурс, в рамках которого мы можем и должны смотреть на государственный орган, – это в социологическом аспекте, то есть характеристика его как коллектива, как сообщества людей, которые совместно работают, достигая общих целей. Здесь уместно посмотреть на коллектив с точки зрения морально-психологического климата, сплочённости, организованности, а также с точки зрения их социально-профессиональных, профессионально-квалификационных характеристик, стаж работы, опыт, образование и тому подобное. Это тоже важный аспект, с помощью которого можно понять, рассмотреть и оценить органы государственной власти. Четвёртый аспект – это правовой аспект, который определяет статус, компетенцию, полномочия государственного органа.

Какие *виды государственных органов* можно выделить. Их достаточно много, поэтому для корректной типологии нужно уметь выстраивать их на основе различных критериев.

Чаще всего используют такой критерий как *разделение властей*. По этому критерию можно выделить органы представительной власти, судебной власти, исполнительной власти. Кроме того, есть и иные государственные органы, которые не входят ни в одну из этих трёх ветвей.

Второй критерий *по принадлежности к государственно-территориальным образованиям*. Чьи это государственные органы? Государственные органы в этом смысле могут быть федеральные – государственные органы субъектов Российской Федерации. То есть у каждого субъекта есть свои органы государственной власти. Где-то это республиканские, как у нас, где-то это областные, где-то краевые и так далее. Могут быть в принципе местные государственные органы. Как правило, они являются территориальными подразделениями в субъектах, но в некоторых случаях и федеральных.

Третий критерий, по которому можно выделить виды органов государственной власти, – *это организационно-правовые формы*. Выделяют такие государственные органы, как министерства, администрации, службы, инспекции, агентства, управления, правительства, суды, комитеты, парламенты и тому подобное. По организационно-правовым формам органы государственной власти могут строиться разнообразно.

Четвертый критерий – это *характер компетенций*. По большому счёту здесь можно выделить два основных вида. Это, во-первых, органы общей компетенции. К ним относятся чаще правительство, администрации. Они отличаются тем, что фактически отвечают за все социальные проблемы, за население, которое проживает на определённой территории. Правительство отвечает за ситуацию в вверенной ему территории в рамках страны. Если это Правительство региона, значит региона. Это органы общей компетенции. Есть органы отраслевой компетенции, которые занимаются какой-либо отраслью, каким-либо направлением. Допустим, Министерство образования. Есть органы межотраслевой компетенции, чаще к ним относят госкомитеты. Есть органы внутри отраслевой компетенции, но это уже частные случаи из базовых двух, то есть органы общей компетенции и органы отраслевой компетенции.

По объёму полномочий органы могут быть *распорядительные и консультативные*.

Шестой критерий – *по характеру управления и порядку разрешения подведомственных споров*. Органы могут быть коллегиальные – правительство, госкомитет, могут быть и единоначальные – министерства, администрации и тому подобное.

Седьмой критерий – *по порядку образования*. Органы могут образовываться в вышестоящих органах государственной власти, например, территориальные органы министерств. Органы могут быть образованы или избраны населением, допустим, Президент, Государственная дума. Эти органы избираются населением. Или могут быть органы, которые формируются представительным органом. Предположим, Счётная палата формируется на паритетных началах Государственной Думы и Советом Федерации.

И, наконец, можно выделить органы по такому критерию, как *характер аппаратной деятельности*. Здесь можно выделить гражданские государственные органы – там, где в большей мере осуществляется государственная гражданская служба. Могут быть военизированные государственные органы, где, как правило, имеют место быть специализированные виды государственной службы, например, Министерство обороны, Министерство внутренних дел и некоторые другие.

Подробнее о конкретных видах государственных органов мы рассмотрим в подразделе, где будет идти речь о системе органов государственной власти Российской Федерации и Республики Башкортостан.

Рассмотрим *систему органов государственного управления* в Российской Федерации и Республике Башкортостан. Надо отметить, что уровней государственной власти в Российской Федерации в принципе два. Первый в соответствии с Конституцией – *федеральный уровень* органов государственной власти. Второй уровень – это *уровень субъектов Российской Федерации*. В нашем случае это уровень Республики Башкортостан.

Хотя эти два уровня и формируют в целом единую систему государственного управления, однако каждый уровень государственной власти, федеральный или субъектовый, всё-таки имеют свое собственное правовое регулирование. Отдельно законы Республики Башкортостана регламентируют деятельность органов государственной власти и, собственно, свои федеральные законы регламентируют деятельность органов федеральной власти. То есть собственное правовое регулирование, собственную структуру органов государственной власти, органов государственной власти Республики Башкортостан не является непосредственно составной частью каких-либо органов государственной власти Российской Федерации.

У каждого своя собственная структура органов. Наше Министерство образования Республики Башкортостан не является составной частью Министерства высшего образования и науки РФ или Министерства просвещения РФ. Это самостоятельные органы. Одно не является частью другого.

В-третьих, финансируются из собственных бюджетов. Федеральные органы финансируются из федерального естественного бюджета и органы республиканской власти финансируются из республиканского бюджета.

В-четвертых, каждый осуществляет свои собственные полномочия. Федеральные органы – свои полномочия и, соответственно, органы Республики Башкортостан – собственные полномочия, которые в принципе не пересекаются. Хотя, конечно, в ряде случаев они одинаково просто решаются на разных этажах власти.

Государственное управление – это тот вид деятельности, который осуществляется всеми видами органов государственной власти – законодательными, судебными, исполнительными и иными. В некоторых учебниках некоторые авторы исходят из того, что только исполнительные органы государственной власти осуществляют государственное управление. На самом деле, конечно, это не так. И законодательные органы, и судебные, и, само собой, исполнительные, все они являются органами государственного управления. Так или иначе, все они обеспечивают координацию различных подсистем общества между собой, а также общества в целом с внешней средой. По крайней мере с точки зрения понимания управления, управленческой деятельности, разумеется, независимо от вида государственного органа (законодательного, судебного или исполнительного), все они являются органами государственной власти и все они подлежат рассмотрению в рамках государственного управления.

Если говорить о федеральном уровне, то органами государственной власти Российской Федерации являются Президент Российской Федерации, федеральные собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный суд Российской Федерации, Верховный суд РФ, а также федеральные министерства и ведомства. Определённые тактические изменения происходят. Кроме Конституционного и Верховного суда был ещё и Высший арбитражный суд, но в данный момент он утратил самостоятельное значение и вошел как составная структурная единица в состав Верховного суда. Также достаточно интенсивно могут меняться федеральные органы исполнительной власти.

Есть и *иные органы государственного управления*, которые не относятся ни к одной из трех ветвей власти, поскольку имеют особый статус.

Они не входят ни в одну из ветвей власти, потому что осуществляют особые специфические полномочия. Они и не судебные, и не законотворческие, и не исполнительные. Как правило, к ним относят Прокуратуру Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, Счётную Российскую Федерации, а также некоторые другие государственные органы, допустим, институты уполномоченных в разных отраслях и сферах. В определённой мере можно отнести к иным органам государственного управления и Президента Российской Федерации. Но об этом мы ещё отдельно скажем. Это то, что касается федерального уровня.

Если говорить о региональном уровне, то органами государства власти субъекта Российской Федерации являются главы администраций, которые возглавляют систему органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Это может быть глава республики, как у нас, или губернатор области, края.

Во-первых, это глава администрации, во-вторых, это исполнительные органы, в-третьих, законодательные органы, определённые органы судебной власти. Действуют, разумеется, в субъектах и органы местного самоуправления, однако они не входят в систему органов государственной власти, хотя, безусловно, активно сотрудничают с ними. с органами государственной власти и, согласно обновлённой Конституции, составляют единую систему публичной власти – органы государственного управления и органы местного самоуправления.

Главы администрации областей и иных субъектов РФ – ключевые фигуры в субъектах РФ, обладают большими возможностями по управлению, распоряжению собственностью субъекта Российской Федерации, разработке бюджета, реализации программ развития экономики, культуры, социальной политики, обеспечению законности, охраны прав и свобод граждан и т.д. Это действительно ключевая фигура и в значительной мере от того, кто является главой субъекта федерации, зависит качество, уровень, темп развития данного субъекта Российской Федерации. С самого начала эта должность была выбранной, затем с конца 2004 года порядок формирования руководителей субъектов поменялся – его стали избирать законодательные органы субъектов Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Такой порядок сохранялся в России до 2012 года.

Сейчас высшие должностные лица субъектов Российской Федерации избираются населением на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Вновь вернулись к той ситуации, которая была в начале нулевых годов.

4.3. Нормативная база государственного управления

Важно посмотреть на нормативную базу государственного управления. Всё-таки, как мы уже отмечали, государственное управление носит высоко регламентированный характер. Какие нормативные акты определяют деятельность государственного органа? Здесь важно посмотреть. Тем более, тут все достаточно просто и, в общем-то, системно. Прежде всего надо выделить нормативные акты, которые определяют статус государственного органа.

Нормативные акты могут быть специальные или общие. Специальные нормативные акты, определяющие статус государственного органа, – это законы, которые регламентируют учреждение, порядок его формирования, прекращение его деятельности, функционирование того или иного конкретного органа. Например, есть федеральный закон о Правительстве в Российской Федерации, который определяет статус данного государственного органа. Есть закон о Государственной Думе Российской Федерации. Этот федеральный закон определяет статус Государственной Думы Российской Федерации и посвящён именно Государственной Думе. На уровне субъектов точно так же.

Есть закон о Главе Республики Башкортостан. Он определяет статус Главы Республики Башкортостан. Это специальные законы. Их достаточно много.

Есть и общие законы. Общие законы определяют статус не одного конкретного органа, а статус ряда однотипных органов. Например, есть закон о федеральных органах исполнительной власти. Этот федеральный закон определяет статус всех видов федеральных органов исполнительной власти. То есть даёт представление о том, что такое федеральное министерство, что такое федеральные службы, федеральное агентство, каков порядок их формирования, прекращения их деятельности, в чём их специфика. То есть, отдаёт общую характеристику, там конкретно ни один федеральный орган не называется, но характеризуется, что такое федеральное министерство, что такое государственный комитет и что такое федеральное агентство.

В нашем случае в Республике Башкортостан точно также есть республиканский закон о республиканских органах исполнительной власти, где точно также определяется, что такое республиканское министерство, госкомитет, агентство, управление, инспекция. То есть это первая группа законов, которые определяют статус госоргана. В известном смысле можно спросить любого чиновника, какой закон определяет статус того органа, в котором ты работаешь. Порядок формирования его, задачи его, порядок прекращения деятельности и тому подобное.

Вторая группа законов определяет порядок прохождения государственной службы либо в федеральных органах, либо в субъектах

Российской Федерации. Это определяется федеральным законом о государственной гражданской службе в РФ, а также многочисленными иными нормативными актами включая, допустим, указы Президента, утверждающие различного рода положения в рамках вот этого закона о государственной и государственной службе, положения о порядке проведения аттестации, предположения о порядке проведения конкурса на государственную и государственную службу, ну и подобных очень много. Это, по крайней мере, регламентация того, как поступить чиновнику на государственную службу, как осуществлять государственную службу, каков порядок прохождения, каков порядок, допустим, продвижения в классных чинах, каков порядок регулярной комплексной оценки, аттестации, какие ограничения, запреты имеют место быть по отношению к этому чиновнику, государственному гражданскому служащему. Это на федеральном уровне.

Точно так же это регламентируется на уровне субъектов Российской Федерации. Там есть соответствующие законы. В нашем случае это закон Республики Башкортостан о государственной гражданской службе Республики Башкортостан. Потому что у субъектов собственная государственная служба, у федералов – своя гражданская государственная служба. В этом отношении мы можем говорить о 86 сравнительно независимых государственных гражданских службах Российской Федерации. 85 — это в каждом субъекте Российской Федерации есть своя государственная служба, есть своё нормативное регулирование государственной службы региона, ну и плюс есть федеральная государственная служба, которая как раз регламентируется законом о государственной службе. Любой нормальный чиновник достаточно хорошо представляет себе это законодательство о государственной гражданской службе. К примеру, поступает он в министерство образования, знает правила игры, знает, что представляет собой прохождение государственной службы, базовые требования к служебному поведению, к урегулированию конфликта интересов. Затем, предположим, переходит работать в министерство культуры и там те же самые правила игры, там та же самая нормативная база, тот же самый порядок производства в чинах, те же самые требования к служебному поведению, тот же самый конфликт интересов и так далее. То есть в этом смысле законодательная база, регулирующая порядок прохождения государственной службы, одна и та же во всех государственных органах. В субъектах – своя, у госслужащих федерального уровня – своя, но они практически не отличаются. Сегодня разница практически незаметна, хотя формально они самостоятельны. И это несколько напоминает Трудовой кодекс. Мой статус как наемного работника определяется одним и тем же трудовым кодексом, но с не принципиальными корректировками той или иной организации. Здесь точно так же, только вместо трудового кодекса это законодательство о государственной гражданской службе. Поэтому чиновники, как правило, достаточно хорошо представляют себе законодательство. Это вторая нормативная база, которая

определяет служебное поведение, правила поведения, правила игры внутри государственных органов. Применительно, повторяю, к чиновникам. Применительно к чиновникам, потому что у политического руководства свои законы, у них несколько иные правила игры. Допустим, закон о статусе депутата, закон о статусе судей, предположим, закон о Президенте Российской Федерации, ряд других нормативных актов, которые определяют статус политического руководства. Они в значительной мере, особенно в антикоррупционной части, они совпадают. Но во многих других аспектах они отличаются. Ни судьи, ни министры, ни депутаты, ни тот же Президент, ни члены Правительства, они не являются государственными служащими. Законодательство о госслужбе на них не распространяется. Да, они работают на государство, они занимают государственные должности, но это государственные должности не государственной службы, а государственные должности Российской Федерации. Об их специфике я чуть позже еще скажу.

И, наконец, третий элемент нормативной базы государственного управления — это ***нормативные акты, определяющие содержание деятельности конкретного государственного органа.***

Допустим, я знаю статус своего органа, я знаю, что это исполнительный орган с такими-то полномочиями, таким-то документом он определен, допустим, и такое-то есть положение об этом министерстве, предположим. Хорошо, я знаю, как поступить, как себя вести, каков мой статус, как будут осуществляться продвижения, какие требования и ограничения я имею в рамках работы в данном государственном органе, находясь на государственной гражданской службе. Но третья группа законов определяет: что конкретно я должен делать как чиновник, чем я конкретно должен заниматься. Вот работал я в Министерстве образования, я что-то конкретно там делал, а теперь я работаю, допустим, в Министерстве культуры, я же тоже что-то конкретно там делаю. И вот третья группа законов определяет содержание работы этого чиновника.

Здесь нормативная база достаточно широкая, я бы сказал даже бесконечно велика, потому что практически все законы, которые принимаются в нашей стране, так или иначе контролируются, реализуются, обеспечиваются различными органами государственной власти. Я, наверное, не рискну назвать какой-либо закон, принятый в нашей стране, который так или иначе не контролировался бы, не обеспечивался бы с помощью определённых соответствующих органов государственной власти. Наиболее простые варианты, если я работаю в Министерстве образования, то, разумеется, для меня важную роль будет играть федеральный Закон об образовании в Российской Федерации. Если я работаю в МВД, то закон о полиции для меня будет актуальным. Если я работаю в Министерстве земельных и имущественных отношений, то для меня одним из ключевых будет Закон о регулировании земельных отношений в Республике

Башкортостан. Это, конечно, достаточно широкий уровень, я имею в виду ориентации на закон. Его надо знать, его надо понимать, чтить и исполнять, понятное дело.

Но на основе общего закона чиновнику работать неудобно, да и это и неправильно, потому что закон прописывает базовые общие вещи, а мне надо конкретные ситуации решать. Поэтому здесь на более предметном уровне используется **инструмент регламентов**. Регламенты играют очень большую роль в этой части в государственных органах. Всё, что делает чиновник, он делает на основе соответствующих регламентов или должен делать на основе соответствующих регламентов. Основных два вида регламента, которые желательно сразу понимать и не смешивать друг с другом.

Первый вид регламентов, с которым имеет дело чиновник, это **должностные регламенты**. Должностные регламенты являются прямым аналогом должностных инструкций. Раньше они так и назывались, но в последние 20 лет именуются должностные регламенты. Не должностные инструкции, а должностные регламенты. По сути, это та же самая должностная инструкция. То есть должностной регламент пишется на конкретную должность. Если пять человек занимают должности главных инспекторов или главных специалистов, экспертов, то у них будет один на всех должностной регламент, прописанный под эту самую должность. Это то, что касается должностных регламентов. Как правило, чиновники достаточно хорошо знают, потому что в этих должностных регламентах прописано их общее положение по их должности, связи, отношения в рамках данной должности, подчиненность, права, обязанности, функционал, ответственность – всё прописывается в этом самом должностном регламенте и обязательно там должны быть еще и в завершающем разделе показатели, определяющие эффективность работы по данной должности. Должностной регламент позволяет понять общий функционал, но там не прописывается порядок, алгоритм самой конкретной работы, которую должен делать чиновник.

Должностные регламенты не надо путать с административными регламентами. К сожалению, это достаточно часто происходит даже среди самих государственных служащих. **Административный регламент** – это порядок исполнения какой-либо государственной услуги или функции. Административный регламент, по существу, прописывает алгоритм, технологию реализации государственным органам какой-либо услуги или функции, которую осуществлять должен этот самый государственный орган. Не важно по отношению к кому, к гражданам, к организациям, предположим, это неважно, но прописывается вот этот алгоритм. Это крайне важно, потому что, когда прописан алгоритм, он является единообразным по отношению ко всем субъектам, ко всей стране. Если это федеральный административный

регламент и порядок постановки транспорта на учёт в соответствии с федеральным регламентом в этой области будет исполняться одинаково и в Краснодарском крае, и в Красноярском крае, и в Республике Башкортостан и так далее. Разумеется, если это административный регламент субъектовый, то естественно на территории данного субъекта он будет исполняться единообразным образом. Это с одной стороны. С другой стороны, он прописан, он известен, он не является секретным и любой человек, равно как не только чиновник, который реализует этот регламент, может посмотреть этот регламент, посмотреть, что должен делать, что обязан делать чиновник, допустим, в какие сроки он обязан реализовать ту или иную услугу или ту или иную функцию. Например, если вы автомобилист, то есть резон посмотреть административный регламент, допустим, инспектора ДПС. По-старому он назывался «наставление», а теперь называется «административный регламент». Тогда разговор, допустим, может быть более предметным с вашей стороны. Вы будете представлять, что он обязан сделать, что он должен сделать, в какой части он выполняет этот регламент, в какой части не выполняет.

Эти административные регламенты составляются самим государственным органом, который его реализует. В общем-то, это правильно. Никто лучше них не знает, как это лучше реализовать. И утверждается руководителем данного государственного органа. Как правило, приказом министра утверждается тот или иной административный регламент. Этих регламентов сегодня насчитывается только на федеральном уровне несколько тысяч.

В настоящее время активно идет формирование *межведомственных административных регламентов*. Поскольку ряд услуг или функций носят межведомственный характер, то соответственно и алгоритм их реализации предполагает участие различных органов государственной власти. Как бы то ни было, но административные регламенты вводили в рамках одного из этапов административной реформы 2006-2010 годов. Они сыграли достаточно существенную роль в порядочной унификации открытости того алгоритма действий, который должен выполнять чиновник, реализуя свои профессиональные функции. Но, повторяю, эта работа продолжается и сейчас, поскольку какие-то функции меняются, какие-то переходят на цифровую основу, появляются новые и так далее.

В рамках государственного управления оказывается исполнение либо *государственных услуг и функций*. Внешне они могут быть достаточно похожими. Основной критерий, отличающий услугу от функции – услуги осуществляются на заявительной основе. То есть требуется некое обращение субъекта, гражданина это может быть, какой-то организации к государственным органам, и по заявлению этот государственный орган оказывает соответствующие услуги. Функции осуществляются в автоматическом режиме, обязательного заявления со стороны граждан или

каких-либо других социальных субъектов может и не быть. Допустим, контрольно-надзорные функции или такая функция, как административный арест, не осуществляются на основе заявления. А вот, допустим, выдача гражданского паспорта гражданина Российской Федерации или загранпаспорта, такого рода услуги, это уже не функция, это услуга, они оказываются на основе соответствующего заявления гражданина.

4.4. Персонал органов государственного управления

Посмотрим по *персоналу государственного органа*. Пока речь идёт о тех, кто работает в государственном органе. В любом государственном органе – маленьком или большом – всегда есть *три типа работников*, которые поступают на работу, осуществляют свою деятельность на разной правовой основе.

Первый тип работников – это *люди, занимающие государственные должности Российской Федерации*. Если в субъектах, то люди, занимающие государственные должности субъекта Российской Федерации. Но, прежде всего, что значит государственная должность Российской Федерации? Государственная должность Российской Федерации создаётся для непосредственного исполнения полномочий либо Российской Федерации, либо непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти Российской Федерации. Соответственно, государственная должность субъекта Российской Федерации создаётся для того, чтобы либо непосредственно исполнять полномочия субъекта Российской Федерации, либо исполнять непосредственно полномочия органа государственной власти, субъекта Российской Федерации. Безусловно, государственные должности Российской Федерации такие должности, как должность Президента Российской Федерации. Понятное дело, что Президент Российской Федерации непосредственно исполняет полномочия Российской Федерации, но точно так же непосредственно исполняют полномочия Российской Федерации и люди, которые занимают такие должности, как допустим Посол Российской Федерации в другой стране, депутаты Государственной Думы Российской Федерации, они тоже исполняют не полномочия Госдумы, они исполняют полномочия Российской Федерации. Судья всех уровней, они тоже не именем суда, а именем Российской Федерации выносят приговоры, они исполняют полномочия Российской Федерации.

Есть государственные должности Российской Федерации, которые связаны с исполнением полномочий органов власти. Например, министр, руководитель федеральной службы непосредственно исполняют полномочия органа государственной власти. Точно такая же картина и применена к субъекту Российской Федерации. Если это Глава республики, то, естественно, это государственная должность субъекта Российской Федерации.

Федерации, и он исполняет полномочия Республики Башкортостан. Наш республиканский министр – его должность тоже относится к государственным должностям Республики Башкортостан, но он непосредственно осуществляет полномочия своего органа, того органа, который возглавляет.

То есть государственные должности Российской Федерации или субъекты Российской Федерации – это должности, которые созданы для осуществления политического курса, определения стратегии развития субъекта или Российской Федерации. Фактически речь идет о политическом руководстве.

Вторая группа людей, которые работают в любом государственном органе, это **государственные чиновники**. Государственные чиновники, точнее говоря, государственные служащие, но в просторечии чиновники. Именно они являются чиновниками. У них есть система должностей, они работают на профессиональной основе, есть чины соответствующие. В рамках государственной должности, например, в большинстве случаев чинов там нет, работают многие из них на непрофессиональной основе, например, депутаты или тот же Президент. Чиновники, повторяю, обладают собственным статусом. Это основные работники, которые осуществляют функции или обеспечивают исполнение функций государственного органа. Того государственного органа, в котором, собственно, они и работают.

Третья группа – это технический персонал. Это сотрудники того же министерства, предположим, или секретариата Госсобрания, неважно. Они осуществляют хозяйственно-вспомогательные функции, работают в хозяйственно-вспомогательных подразделениях. Это могут быть водители, уборщицы, охранники, работники столовой и тому подобные сотрудники, деятельность которых не связана непосредственно с государственным управлением, с осуществлением функций органов государственной власти, а носят именно хозяйственный, технический характер.

Принципиально эти три группы отличаются тем, что правовой статус у них разный. Если тех персонал устраиваются на работу на основе Трудового кодекса Российской Федерации и, в общем-то, они обычные наемные работники, принципиально не отличающийся от людей, работающих в других учреждениях, организациях, то чиновники, госслужащие поступают на работу, проходят свою профессиональную деятельность, увольняются с неё на основе уже не Трудового кодекса, а на основе законодательства о государственной гражданской службе. Но и что касается людей, замещающих государственные должности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, то у них, как правило, имеет место быть собственное правовое регулирование. Я уже говорил, закон, допустим, о Президенте, закон о статусе судей, закон о статусе депутатов и тому

подобное, которые определяют порядок их избрания, назначения. То есть в этом отношении, повторяю, в любом государственном органе, законодательный ли это орган, судебный ли это орган или какое-нибудь министерство, есть три типа работников, принципиально отличающихся друг от друга по своему правовому статусу, а также по содержанию деятельности. В конечном счете, все три группы работников ориентированы на эффективное исполнение полномочий данным государственным органам.

4.5. Виды органов государственного управления в РФ

Если говорить об органах публичной власти в Российской Федерации, то к ним относят, как мы уже отмечали, и Президента Российской Федерации, и Федеральное Собрание, и Правительство, и Конституционный Верховный суд, и исполнительные органы.

Президент Российской Федерации – это, безусловно, глава государства. Это выделяет Президентскую власть в особое полномочие, как бы возвышает её над всеми тремя традиционными ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. ***Президент является высшим органом исполнительной власти***, он же и Верховный главнокомандующий, гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Он принимает меры по охране суверенитета России, её независимости, государственной целостности, обеспечивает функционирование, взаимодействие органов государственной власти и так далее. Кто может быть Президентом? Ну, во-первых, он избирается гражданами России на 6 лет на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Может быть избран, безусловно, гражданин Российской Федерации, не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее, ну, был его до недавних пор не менее 10 лет, теперь проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет – в рамках обновления Конституции это изменение вошло. Но также одно и то же лицо не может занимать должность Президента России не более двух сроков. Подряд было раньше, теперь без слова подряд. Просто не более двух сроков. Предельный возраст – не предусмотрен для данной должности, но Президент может быть отрешен от должности на основании обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Процедура такая прописана – процедура импичмента. И даже она у нас запускала в свое время, еще во времена Бориса Николаевича Ельцина. Хотя, конечно, там дело до отрешения от власти не дошло.

Специфика Президентской власти заключается в том, что он может воздействовать и фактически где-то осуществлять все три вида власти. В рамках законодательной власти он имеет возможность воздействовать на законотворческий процесс через право законодательной инициативы, право вето, право роспуска Государственной Думы. Он просто может замещать

законодательную власть, принимая соответствующие указы, которые в некоторых случаях обладают силой закона. Поэтому он активный и очень важный участник законодательной деятельности. Он один из важнейших элементов законодательной власти в нашей стране. Но, с другой стороны, он же и огромную роль играет в сфере исполнительной власти. Он может воздействовать, скажем, через предложение кандидатуры Председателя правительства для ее утверждения Государственной думой. Если Госдума утверждает, предположим, кандидатуру Председателя правительства, то, Президент назначает его на эту должность. Он же может отправить правительство в отставку, отменить акты правительства и так далее. То есть, безусловно, огромную роль в исполнительной сфере отпаданной власти играет. Что касается судебной власти, то, конечно, она независима от любых властей, но именно Президент представляет Совету Федерации кандидатуру на должность судей Конституционного суда, Верховного суда, различных уровней и так далее. Именно он инициирует того или иного кандидата на соответствующую должность в суде. Кроме того, у него есть чисто судебная прерогатива – право на помилование. То есть в этом отношении, повторяю, Президент фактически реализует достаточно эффективно и масштабно полномочия во всех трёх сферах власти.

Применительно к нашей стране это, безусловно, правильно. Специфика нашей страны предполагает достаточно жёсткую, обладающую высоким уровнем полномочий централизованную власть и предполагает наличие главы государства, который носит не просто формальный, а такой реальный характер, обладая на практике, на деле высоким уровнем полномочий. Я бы от себя и добавил, что последние, скажем, десятилетия нам с нашим главой повезло. Это один из лучших, с моей, по крайней мере, точки зрения, глав российского государства на протяжении нескольких столетий. Впрочем, окончательную оценку, согласно древнегреческим канонам, можно делать только после того, как всё это завершится.

Обеспечивает деятельность главы государства Администрация Президента, которая включает в себя 21 управление – контрольное управление, государственно-правовое управление, управление информационно-документационного обеспечения Президента, управление по вопросам государства, службы и кадров. Сюда же входят референтура Президента, канцелярия Президента. Также в составе Администрации аппарат такого важного органа, как совет безопасности, полномочный представитель Президента в федеральных округах. Кроме того, Администрация Президента обеспечивает деятельность Госсовета, иных советов и комиссий при Президенте. Их достаточно много. Высшим представительным и законодательным органом является Федеральное Собрание. К сожалению, когда спрашиваешь обычного студента, какой орган является высшим органом законодательной власти, чаще называют либо Государственную Думу, либо Совет Федерации. Здесь это юридически

неверно, хотя вполне можно понять человека, который называет в качестве ответа ту же Государственную Думу. Федеральное собрание по Конституции Российской Федерации является высшим законодательным и представительным органом Российской Федерации. Но специфика заключается в том, что Федеральное Собрание как полноценный орган существует только в рамках Конституции. На практике его нет.

На практике Федеральное Собрание существует в виде двух палат. Верхняя палата – Совет Федерации, в которую входят сенаторы. Нижняя палата – Государственная Дума, в которую уходят депутаты Государственной Думы. Эти две палаты, повторяю, независимы друг от друга и обладают собственным статусом. Они по-разному формируются. Если сенаторы формируются по два представителя от каждого субъекта федерации – один от органов законодательной власти субъекта Российской Федерации, другой от органов исполнительной власти Российской Федерации. Плюс сейчас там еще могут быть до 30 назначенных Президентом сенаторов. Да и сам Президент в отставке может стать в перспективе сенатором Совета Федерации. То есть у них своя специфика формирования вот этого корпуса сенаторов в рамках Совета Федерации. А депутаты Государственной Думы формируются иначе, они выбираются – 225 из 450 выбираются по партийным спискам, другая половина выбирается по одномандатным округам. В нашей практике, в недавней истории Российской Федерации, были разные попытки, но в итоге решили 50/50. Половина идёт через партии, партийные списки, половина – как независимые кандидаты. То есть здесь «чистой воды» выборность со стороны населения – формирование депутатского корпуса Государственной Думы.

У них разные полномочия, достаточно существенно отличающиеся, хотя в конечном счете, конечно, они увязаны в одном технологическом процессе – процессе производства законов. Если Государственная Дума обсуждает и принимает тот законопроект, то Совет Федерации рассматривает этот закон и либо даёт одобрение, либо отклоняет его. Но, повторяю, они всё-таки независимы. У них есть собственные законы – о Государственной Думе Российской Федерации, есть закон о Совете Федерации Российской Федерации. Закон о Федеральном Собрании, например, то, что их объединяет, в принципе, нет. Федеральное Собрание упоминается в этом смысле только в Конституции Российской Федерации. То есть у них свои собственные законы, соответственно, свои бюджеты, свои аппараты. У этих своя государственная служба, у этих своя государственная служба. Поэтому в 1990-х годах они пытались как-то создавать какие-то координационные органы, но в настоящий момент существует каждый сам по себе и связаны лишь технологически. В некоторых случаях они бывают и собираются. Одно из наиболее известных – это при послании Президента РФ к Федеральному Собранию. вместе собираются и сенаторы РФ, и депутаты Государственной Думы. Но это, кстати, не мешает им при всём своеобразии и независимости

этих двух палат по принципиальным вопросам действовать достаточно согласованно и, в конечном счете, эффективно.

Рассмотрим *центральные органы федеральной исполнительной власти*. Это, в принципе, четыре ключевых элемента. Здесь можно обозначить, во-первых, Правительство Российской Федерации – орган общей компетенции. И три вида специальных органов исполнительной власти – это федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Если говорить о количестве, на октябрь 2021 года насчитывается 21 федеральное министерство, 30 федеральных служб, из которых 10 подчинены непосредственно Президенту, 20 – Председателю Правительства. Три из 21 федерального агентства подчинены Президенту, 18 – Председателю Правительства. То есть в общей сложности это получается 72 органа исполнительной власти. Это нормальное количество, если посмотреть нашу историю последних 25-30 лет – было и 90 с лишним органов исполнительной власти. Разумеется, количество может меняться. Какие-то службы объединяются, допустим, Федеральная миграционная служба была упразднена и вошла в состав Министерства внутренних дел России. Какие-то появляются, в министерстве могут возникнуть агентства. Поэтому эта цифра может быть плавающей. Общее количество федеральных организмов от власти, но где-то в пределах между 65 и 80. Это то, что касается численности.

Правительство Российской Федерации – первый из этих четырех элементов федеральных органов спонтанной власти – формируется Президентом, но Государственная Дума также принимает участие в формировании Правительства. Она утверждает Председателя Правительства – это в рамках обновленной Конституции, а прежде она лишь давала согласие. Теперь у Госдумы более высокий уровень полномочий – это утверждение или, соответственно, не утверждение Председателя Правительства, который выдвигает и предлагает Президент Российской Федерации. Правительство Российской Федерации – это коллегиальный орган, он состоит из Председателя, его заместителей и федеральных министров. Сегодня Председателем Правительства является Михаил Мишустин, который по поручению Президента в середине января 2020 года сформировал действующий состав Правительства, который включает в себя 10 заместителей Премьер-министра и 21 федерального министра.

Член Правительства, как я уже говорил, это государственная должность Российской Федерации. Это не госслужащий, но тем не менее, он не может быть депутатом законодательного органа любого уровня, в том числе и членом Совета Федерации, занимать должности в органах государственной власти, местном управлении, общественных объединениях. Естественно, не может заниматься предпринимательской деятельностью, но и так далее. То есть фактически полный комплект антикоррупционных запретов

распространяется и на членов Правительства. В данном случае – это министры, федеральные министры и вице-премьеры.

Аппарат Правительства Российской Федерации включает в себя 11 секретариатов, полномочных представителей Правительства в Совете Федерации, в Государственной Думе, в Конституционном Суде. В структуре аппарата Правительства РФ также есть 24 департамента. Это административный департамент, департамент регионального развития, департамент культуры, управление делами Правительства и так далее, вплоть до департамента международного сотрудничества или департамент проектной деятельности.

Кроме того, при Правительстве РФ функционируют несколько десятков различных координационных и совещательных органов, комиссий. Заседание Правительства проводится по утверждённому плану не реже одного раза в месяц. Заседание правомочно, если присутствуют не менее половины членов Правительства. Вопросы на заседании рассматриваются с обязательным участием федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти, к сфере ведения которых относятся рассматриваемый вопрос. То есть могут быть не только члены Правительства, но и приглашенные. Председательствует кто-то из троих. Либо сам Президент может быть председателем заседания Правительства, либо его заместитель может провести заседание Правительства.

Федеральные органы исполнительной власти – это федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Статус, виды, порядок формирования, упразднения этих трёх видов органов государственной власти регламентируется специальным федеральным законом «О федеральных органах исполнительной власти». В нём прописано, что такое федеральное министерство, федеральное агентство, федеральная служба и так далее. Но непосредственно структура органов – конкретно какие министерства, какие федеральные службы, в законе не упоминается. Всё это непосредственно определяется Указами Президента, которые периодически корректирует эту структуру, вводя какие-то органы, ликвидируя какие-то органы, объединяя их, предположим, и так далее. Это происходит и на уровне субъектов Российской Федерации.

Чем отличаются эти три вида органов друг от друга? Они формируются по функциональному принципу. Министерства определяют государственную политику в вверенных им сферах. Допустим, одно дело – Министерство просвещения, другое – Министерство здравоохранения, третье – Министерство иностранных дел или обороны. А вот федеральные службы должны проводить в жизнь и контролировать эту самую политику. В основном их работа заключается в осуществлении контрольно-надзорных функций. Федеральное агентство заточено под то, чтобы осуществлять

оказание государственных услуг по отношению к различным субъектам, где-то к гражданам, где-то к организациям, разумеется, от имени государства. Многие из государственных органов исполнительной власти федерального уровня имеют свои территориальные подразделения в большинстве субъектов Российской Федерации. Если брать Республику Башкортостан, то у нас в целом федеральных служащих больше, чем республиканских гражданских государственных служащих. Эти федеральные служащие, работающие на территории Республики Башкортостан, работают в территориальных подразделениях тех или иных федеральных органов. Например, у нас есть такие территориальные подразделения, как Управление Роспотребнадзора по Республике Башкортостан, Управление Россельхознадзора по Республике Башкортостан, Управление Росздравнадзора по Республике Башкортостан, Управление Федеральной службы безопасности по Республике Башкортостан и так далее. Это я говорю о службах.

Есть подразделения и в министерствах. Территориальное подразделение Министерства внутренних дел имеет место быть и в Республике Башкортостан. Если говорить о федеральных агентствах – подразделения или управления Федерального агентства водных ресурсов, подразделения Федерального медико-биологического агентства есть на территории Республики Башкортостан. Практически все эти территориальные подразделения есть и в других субъектах Российской Федерации. Их достаточно много – Управление ФНС по РБ, Управление Роспотребнадзора по РБ, Управление ФСИН по РБ, Управление ФССП по РБ, Управление ФСИН по РБ, Управление Росреестра по РБ, Управление Росздравнадзора по РБ и т.д.. Такие же подразделения находятся на территории не только Республики Башкортостан, но и на территориях других субъектов Российской Федерации.

Поэтому здесь у нас в республике работают два вида государственных служащих. Это республиканские государственные служащие, те, которые работают в республиканских органах государственной власти, строят свои действия на основе республиканского закона «О государственной гражданской службе в Республике Башкортостан». И есть федеральные государственные служащие, которые работают в территориальных подразделениях федеральных органов власти. И, соответственно, принимаются на службу, увольняются и так далее на основе федерального законодательства, в первую очередь ФЗ-79 «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».

В принципе, есть и другие госслужащие. В основном это буквально единицы. Если у нас есть представительство Республики Татарстан, то соответственно 2-4 человека работают в этом представительстве в Уфе, то они – гражданские служащие Республики Татарстан. Точно так же, как наши

гражданские служащие Республики Башкортостан работают в представительстве Республики Башкортостан в Москве. Там, естественно, в нашем представительстве будут работать республиканские гражданские служащие.

Если говорить о министерствах, то они формируются в основном по отраслевому принципу – культура, образование, оборона, здравоохранение, и функционируют на основе единоначалия. Хотя при министре действует и коллегия, которая является совещательным органом. Федеральные министры, как я уже отметил, входят в состав Правительства. Последние годы было 22 федеральных министерства. Министерство по делам Северного Кавказа было 22-е, но его относительно недавно упразднили. Хотя все-таки остались исключения в составе министерств – не все из них отраслевые. Сохраняются министерства, созданные по территориальному принципу. Допустим, Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики. По сути, здесь не столько отраслевой, сколько территориальный принцип заложен при формировании подобного рода министерства.

Федеральные службы, как я уже отметил, осуществляют специальные контрольные, разрешительные или надзорные функции в соответствующих установленных сферах ведения. Сегодня в составе федеральных органов 30 федеральных служб, часть из которых подчинены непосредственно Президенту, но, как правило, службы, связанные с силовым блоком. Остальные подчинены Председателю Правительства Российской Федерации. Возглавляет федеральную службу руководитель федеральной службы. Если говорить о федеральных агентствах, то они занимаются оказанием услуг от имени государства по отношению к различным социальным субъектам – от гражданина до крупных организаций или социально-профессиональных групп.

В настоящее время в составе исполнительной власти находится 21 федеральное агентство, из которых три – подчинены Президенту, а остальные 18 подчинены Председателю Правительства. Агентство возглавляет генеральный директор.

4.6. Органы государственного управления в Республике Башкортостан

Теперь несколько слов об органах государственного управления в Республике Башкортостан. Это, как я уже отмечал, молодая республика. Возникла она в марте 2019 года, но новейшая история начинается с 12 июня 1990 года, когда была провозглашена Декларация о Государственном Суверенитете Российской Федерации. По аналогии 11 октября 1990 года, через несколько месяцев, принимается Декларация о Государственном Суверенитете Республики Башкортостан. И через три года, в декабре 1993

года, принимается Конституция Республики Башкортостан, которая действует и по настоящее время.

В соответствии с Конституцией, Республика Башкортостан является демократически правым государством, выражающим волю и интересы всего многонационального народа республики, обладает высшей властью на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику, принимает законы, имеющие верховенство на всей территории республики. Но, разумеется, при этом она действует как один из субъектов Российской Федерации, действует в правовом поле, который изначально задается федеральным уровнем Российской Федерации, что вполне естественно в данном случае.

Я уже говорил, что в 1990-е годы была попытка противопоставить суверенитеты федеральный и республиканские не только со стороны нашей республики, но и со стороны некоторых других субъектов Российской Федерации. Но в ходе таких достаточно незначительных трений, в настоящее время нашли более-менее оптимальное соотношение между местными полномочиями и полномочиями центральной власти. Общий тренд идёт сейчас в сторону большего делегирования полномочий органам субъектов Российской Федерации. Например, право, которое предоставила федеральная власть субъектом Российской Федерации – самим определять меры по ограничению в рамках борьбы с пандемией – это одно из проявлений этого тренда.

Государственную власть республики осуществляет Государственное собрание – Курултай Республики Башкортостан, Глава Республики Башкортостан (до 2015 года он назывался Президент Республики Башкортостан), а также Правительство Республики Башкортостан, органы государственной власти Республики Башкортостан, исполнительные органы государственной власти Республики Башкортостан и суды Республики Башкортостан.

1. Высшие органы власти Республики Башкортостан

Государственное Собрание - Курултай Республики Башкортостан
Глава Республики Башкортостан (Администрация Главы РБ)

Кратко рассмотрим каждый из этих органов. Если говорить *о Государственном собрании – Курултае Республики Башкортостан*, то оно является высшим представительным и единственным законодательным органом республики. Впервые этот парламент был избран еще 5 марта 1995 года. И до 2003 года парламент был двухпалатным. Наш республиканский парламент был двухпалатным. Было 144 депутата Палаты представителей и 40, а потом 30, профессиональных депутатов, входящих в Законодательную палату. В принципе, это был достаточно интересный опыт, когда с одной стороны работали профессиональные депутаты в рамках Законодательной

палаты, но законы окончательную силу получали только после того, как они рассматривались депутатами Палаты представителей, куда делегировались по два человека от 72 районов и городов Республики Башкортостан. В марте 2003 года на третьих выборах в Государственное собрание происходит выбор уже в одномандатный парламент – было изменено законодательство о Государственном собрании Республики Башкортостан. И он, однопалатный парламент, включал в себя 120 депутатов, которые избирались сроком на 5 лет. Разумеется, в данном случае уже государственные служащие не могли быть депутатами Курултая, поэтому в основе массы депутатов третьего созыва – это руководители государственных и других предприятий, предпринимателям, как правило, люди с определённым статусом и возможностями. Количество депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе, составляло в начале порядка 30 человек (из 120 избранных депутатов), а сейчас где-то порядка 25. То есть 120 депутатов, избраны каждый от своего избирательного округа, но большая часть из них работает на неосвобожденной основе, собираясь только на пленарные заседания. Всего лишь 30 в начале, а в настоящее время порядка 25 человек работает из этих 120 (сейчас 110) на постоянной основе, что, на мой взгляд, не совсем удобно, потому что, получается, непосредственно работает только небольшая часть избранных депутатов, хотя формально они все обладают одним и тем же статусом. Каждый из них представляет своих избирателей из соответствующего округа.

Последние выборы шли уже по сложной схеме. Половина депутатов избиралась по одномандатным округам, другая половина – выбиралась по партийным спискам. В настоящее время депутатский корпус Курултая включает представителей 6 партий. В выборах 7 созыва, состоявшихся в сентябре 2023 года, депутатские мандаты получили представители шести партий. «Единая Россия» в новом созыве Курултая получила 87 мест, КПРФ – восемь, СРЗП – пять, ЛДПР и самовыдвиженцы – по четыре мандата, а «Новые люди» и «Зеленые» – по одному.

Председатель Госсобрания избирается из числа депутатов Курултая большинством голосов и осуществляет свои полномочия на профессиональной постоянной основе. Основным структурным подразделением законодательного органа является Президиум Госсобрания, а также постоянные комитеты и комиссии. Порядок их формирования, деятельности определяется регламентом Госсобрания Республики Башкортостан, а также положениями о постоянных комитетах и комиссиях.

Если говорить о Президиуме, то это постоянно действующий орган, подотчетный Госсобранию в своей деятельности, создается для подготовки и предварительного рассмотрения организационных вопросов, осуществления иных полномочий, предусмотренных законодательством. В состав Президиума входит Председатель Государственного собрания, его заместитель, а также председатели постоянных комитетов. Постоянных комитетов сейчас – 9 (раньше было 7, потом 8). Каждый комитет ведёт

разработку и предварительно рассмотрение законопроектов по собственным предметам ведения, составляет по ним заключения. Деятельность регулируется председателем, который осуществляет свои полномочия на профессиональной основе. Председатель комитета работает не на освобожденной, а на профессиональной основе.

Комитеты связаны с отраслевой спецификой. В настоящее время в Курултае девять постоянных комитетов:

- ☛ Комитет по государственному строительству и местному самоуправлению;

- ☛ Комитет по общественной безопасности, правопорядку и судебным вопросам;

- ☛ Комитет по развитию институтов гражданского общества, информационной политике и делам религий;

- ☛ Комитет по бюджетной, налоговой, инвестиционной политике и имущественным отношениям;

- ☛ Комитет по промышленности, инновационному развитию, торговле, предпринимательству и туризму;

- ☛ Комитет по жилищной политике и инфраструктурному развитию;

- ☛ Комитет по аграрным вопросам, экологии и природопользованию;

- ☛ Комитет по науке, образованию, культуре, молодежной политике и спорту;

- ☛ Комитет по здравоохранению, социальной политике и делам ветеранов.

Основные сферы жизнедеятельности общества как раз определены в рамках девяти постоянных комитетов. Для того, чтобы обеспечить деятельность Госсобрания, формируется орган государственной власти, который называется Секретариат Госсобрания. Секретариат Государственного собрания осуществляет организационное обеспечение, правовое, материально-техническое обеспечение деятельности депутатов Государственного собрания. Секретариат Государственного собрания возглавляет руководитель Секретариата. Сотрудники Секретариата, безусловно, находятся на государственной гражданской службе Республики Башкортостан. Здесь механизм точно такой же, как у федералов. У них точно также есть Секретариат Государственной Думы Российской Федерации, тоже создается для обеспечения деятельности депутатов Госдумы. Точно также сотрудники этого секретариата находятся на государственной гражданской службе Российской Федерации.

Попутно отметим общий порядок принятия законов в Республике Башкортостан – то, что как раз напрямую связано с деятельностью Государственного собрания РБ. Проект закона рассматривается в Госсобрании не менее, чем в двух чтениях, бывает и больше. Принимается большинством голосов от установленного числа депутатов Госсобрания. Председатель Госсобрания в семидневный срок направляет Главе

Республики Башкортостан принятые законы для подписания. Глава Республики Башкортостан подписывает закон, либо отклоняет его в течение 14 дней с момента поступления.

Заговорили мы о *Главе Республики Башкортостан*. Это, как я уже отмечал, ключевая фигура в системе государственного управления субъекта Российской Федерации, или конкретно Республики Башкортостан. В соответствии с законом «О Главе Республики Башкортостан», Глава выступает гарантом права и свободы человека и гражданина, соблюдения Конституции, законов РБ, а также международных договоров и соглашений Республики Башкортостан, защищает государственный суверенитет, экономические и политические интересы республики, является не только руководителем Республики Башкортостан, но и **высшим должностным лицом республики**, непосредственно возглавляет Правительство Республики Башкортостан. Избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Республики Башкортостан. Может быть избран Главой гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, в возрасте не менее 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства. Кандидаты на должность главы выдвигаются политическими партиями, но, в принципе, могут быть и кандидаты в порядке самовыдвижения. Глава республики выбирается на срок не более 5 лет и не может замещать данную должность более двух сроков подряд. Возможно досрочное прекращение полномочий Главы, в частности, в случае отставки в связи с выражением ему недоверия Государственным собранием или отрешения его от должности Президентом страны в связи с утратой доверия Президента РФ – это связано с ненадлежащим исполнением своих обязанностей. Данная должность достаточно уязвима, хотя и носит выборный характер.

Основные полномочия Главы Республики Башкортостан заключаются в том, что он определяет направление социально-экономического развития РБ, формирует Правительство, руководит его деятельностью, назначает Премьер-министра, назначает и освобождает от должности руководителей республиканских органов исполнительной власти, вносит в Госсобрание законопроекты, подписывает или отклоняет законы Республики Башкортостан, принятые Госсобранием, подписывает договоры и соглашения от имени Республики Башкортостан и так далее.

В нашей истории были трое глав. Первым Президентом РБ был избран в декабре 1993 года Муртаза Губайдуллович Рахимов, он занимал этот пост до 2010 года. С 2010 по 2018 года Президентом, а с 2015 года Главой Республики Башкортостан, являлся Хамитов Рустем Закиевич. С октября 2018 года Указом Президента Российской Федерации, временно исполняющим обязанности Главы Башкортостана назначается Хабиров Радий Фаритович. Почти год он был в этом статусе, 8 сентября 2019 года

Радий Фаритович избирается на должность Главы Республики Башкортостан, и по настоящее время исполняет эти полномочия.

2. Судебные органы Республики Башкортостан. У нас в республике есть свои суды. Мы в данном случае отходим от федеральных судов, которые тоже работают на территории Республики Башкортостан. Есть Верховный суд Республики Башкортостан – это подразделение федерального органа. Есть городские и районные суды – это тоже подразделение судебных федеральных органов.

А вот свои собственных судов, то есть формирующихся органами государственной власти Республики Башкортостан, функционирующих за счёт бюджета Республики Башкортостан – их два.

Первый – это Конституционный суд Республики Башкортостан. Он создан по аналогии с Конституционным судом Российской Федерации, действует с марта 1996 года. Изначально включал в себя четыре судьи, избранных сроком на 10 лет. В настоящее время трое судей, которые назначаются на срок 12 лет. Смысл Конституционного суда РБ заключается в том, чтобы обеспечить соответствие республиканского законодательства нашей же республиканской Конституции по аналогии с федералами, потому что смысл федерального Конституционного суда заключается в том, чтобы привести в соответствие или контролировать соответствие российского федерального законодательства российской же Конституции. Такую же роль, только в масштабе субъекта РФ, выполняет Конституционный суд Республики Башкортостан.

Конституционный Суд – (Конституционный Совет) Республики Башкортостан действует с 27 марта 1996 года изначально в составе четырех судей, избранных сроком на десять лет. В настоящее время (с 2023 года) Конституционный Суд трансформирован в Конституционный Совет Республики Башкортостан, который действует при Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан. Конституционный совет дает заключение о соответствии Конституции Республики Башкортостан нормативных правовых актов Республики Башкортостан, муниципальных нормативных правовых актов.

Кроме Конституционного суда (Совета) есть и мировые суды Республики Башкортостан. **Мировые судьи** являются судьями общей юрисдикции. Они входят в единую судебную систему Российской Федерации. Финансирование - на основе бюджета Республики Башкортостан. Формирует мировых судей Государственное собрание. Есть соответствующий республиканский орган исполнительной власти, который обеспечивает деятельность наших республиканских мировых судей. Мировые суды есть не во всех субъектах Российской Федерации. Там, где их нет, там роль мировых судей фактически берут на себя обычные

федеральные суды (и городские, и районные). Вот это то, что касается законодательной и судебной власти Республики Башкортостан.

3. Органы исполнительной власти.

Разумеется, здесь в первую очередь нужно сказать о **Правительстве Республики Башкортостан**. До декабря 2002 года он назывался Кабинет министров, но более корректной с точки зрения его статуса является формулировка «Правительство Республики Башкортостан». Это высший исполнительный орган государственной власти Республики Башкортостан. Правительство – это постоянно действующий орган исполнительной власти, входит в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Правительство Республики Башкортостан возглавляет систему органов исполнительной власти Республики Башкортостан. Организация работы Правительства РБ осуществляется на заседаниях правительства, на заседаниях образованных правительством постоянных и временных комиссий. Также могут быть созданы и используются другие рабочие органы с участием представителей заинтересованных сторон. Правительство издаёт распоряжения и постановления, обязательные для исполнения на территории Республики Башкортостан. То есть это полноценный орган общей компетенции, осуществляющий управление социальной, экономической, иными сферами жизнедеятельности республики.

Структура Правительства Республики Башкортостан включает Главу республики – он возглавляет Правительство Республики Башкортостан. Главой формируется Правительство в составе Премьер-министра Правительства. Были периоды в нашей истории, когда полномочия премьер-министра исполнял сам Глава Республики Башкортостан. Но это было относительно недолго.

Итак, в составе Правительства - Премьер-министр, 9 его заместителей. Сюда же, в состав Правительства входят министры, руководители государственных комитетов и руководители других ведомств Республики Башкортостан. То есть фактически в состав Правительства входят Премьер-министр, его заместители, а также руководители республиканских органов исполнительной власти (в общей сложности – порядка 36 человек).

Для обеспечения деятельности Правительства создается **Аппарат Правительства Республики Башкортостан**. Здесь, опять же, прямая аналогия с Аппаратом Правительства Российской Федерации. Это орган, в котором уже работают государственные служащие, профессиональные чиновники. Он создается для обеспечения деятельности Правительства Республики Башкортостан, для организации контроля за выполнением органами исполнительной власти Республики Башкортостан принятых Правительством решений. В структуру Аппарата Правительства РБ входят заместители Премьер-министра, ряд департаментов и отделов, например,

департамент социальной политики Аппарата Правительства Республики Башкортостан, отдел по работе с обращениями граждан и организации деятельности Аппарата Правительства Республики Башкортостан, ну и ряд других структурных подразделений. Это было Правительство, орган общей компетенции.

Если говорить *о республиканских органах исполнительной власти*, то, как я уже отмечал, у нас в республике, по аналогии с федералами, также принят закон «О республиканских органах исполнительной власти Республики Башкортостан». В структуру этих исполнительных органов власти входят *республиканские министерства, государственные комитеты, а также другие ведомства*. Министерство Республики Башкортостан является республиканским органом исполнительной власти, который осуществляет в пределах своей компетенции отраслевое управление процессами экономического и социального развития. Госкомитет – это тоже республиканский орган исполнительной власти, который осуществляет на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также функциональное регулирование в определённой сфере деятельности.

Кроме республиканских министерств и госкомитетов есть и другие ведомства. Это *управление*, как орган государственной власти, и агентство. Они являются республиканскими органами исполнительной власти, осуществляющими в установленной сфере деятельности в пределах своей компетенции специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции.

Глава РБ формирует структуру исполнительных органов государственной власти РБ. В настоящее время согласно Указу Главы Республики Башкортостан от 28 октября 2024 года №УГ-1112 (с изменениями на 3 марта 2025 года) в республике 20 министерств, 7 госкомитетов, одно агентство, два управления.

Республиканские органы исполнительной власти осуществляют свою деятельность под общим руководством Главы Республики Башкортостан и непосредственно под руководством и контролем Правительства РБ. Министерство, Госкомитет, ведомство возглавляют, соответственно, министр, председатель госкомитета и руководитель ведомства, которые, как я уже отмечал, назначаются, освобождаются от должности Главой Республики Башкортостан.

К республиканским органам исполнительной власти можно отнести и некоторые другие органы, например, *представительства*: Полномочное представительство Республики Башкортостан при Президенте Российской Федерации, представительства Республики Башкортостан в Австрии, в Турецкой Республике, в Казахстане, в некоторых субъектах РФ. Отдельно следует упомянуть об Аппарате по обеспечению деятельности органов государственной власти Республики Башкортостан в г. Москве, который находится в ведении Управления делами Главы Республики Башкортостан.

4. Иные органы государственной власти РБ.

1. *Контрольно-счетная палата Республики Башкортостан* - является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля, образуемым Государственным Собранием - Курултаем Республики Башкортостан и подотчетным ему. В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации и Республики Башкортостан, Контрольно-счетная палата Республики Башкортостан обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

2. *Центральная избирательная комиссия Республики Башкортостан.* Центральная избирательная комиссия Республики Башкортостан занимается подготовкой и проведением выборов и референдумов разного уровня. Представители комиссии осуществляют контроль за соблюдением правил предвыборных кампаний и обеспечивают порядок на участках.

3. *Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан* – это государственная должность (и одновременно – орган!) Республики Башкортостан. Уполномоченный назначается на должность Государственным Собранием - Курултаем Республики Башкортостан большинством голосов от установленного числа депутатов Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан. На Аппарат по обеспечению деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан возложены задачи осуществления его взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, уполномоченными по правам человека других субъектов Российской Федерации.

4. По такой же схеме формируются и действуют другие государственные должности-органы РБ: *Уполномоченный по правам ребёнка в Республике Башкортостан, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан.*

Если говорить о структуре аппарата республиканского органа исполнительной власти, то он чуть-чуть отличается от структуры федеральных органов исполнительной власти. У нас, как правило, нет департаментов, а основными структурными подразделениями аппарата республиканского органа исполнительной власти являются ***управления и отделы***. Республиканские органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать и создают свои ***территориальные органы или подведомственные учреждения и организации***. Но, к сожалению, на уровне районов и городов территориальных органов республиканских министерств, иных органов исполнительной власти практически нет, буквально единицы. Когда-то они были подразделениями наших республиканских министерств (образования, культуры, финансов и

т.д.), скажем, отделы образования в районах, финансовые отделы, отделы культуры, были территориальными отделами министерств. Но сейчас эти подразделения вошли в состав муниципальных органов, в состав администраций, как органов местного управления, и перестали быть территориальными подразделениями органов исполнительной власти. Лишь у отдельных республиканских ведомств остались подразделения в городах и районах, например, у МЗИО есть КУСы (комитеты по управлению собственностью), у Минсемьи, труда и соцзащиты РБ – межрайонные отделы и т.д.

Система местных органов государственной власти была в республике с 1994 года. Систему местных органов государственной власти составляли местные представительные органы, то есть районные и городские советы – с 1994 по 2006 годы функционировали как органы государственной власти, а также местные исполнительные органы – это администрация района, администрация города с 1994 по 2006 год функционировали как местные органы государственной власти. Глав этих администраций снимал и назначал Президент Республики Башкортостан, там осуществлялась государственная служба. Они были под прямым управлением Правительства Республики Башкортостан, а отделы этих администраций выступали как структурные единицы соответствующих республиканских министерств и ведомств. Но с января 2006 года они прекратили свою деятельность как местные органы государственной власти.

Их место заняли районные и городские органы не государственной власти, а районные и городские органы местного самоуправления. Но что касается уровня села-поселков, то там с самого начала 1993-1994 года действовали органы местного самоуправления, которые по определению не входили в систему органов государственной власти.

Есть еще один вид органов государственной власти в РБ Это так называемые иные органы, которые не входят в систему ни представительных, ни исполнительных, ни судебных органов, так как выполняют особые функции. К ним можно отнести Контрольно-счетную палату РБ, Центральную избирательную комиссию РБ, а также институт Уполномоченных (по правам ребенка, по правам человека, по защите прав предпринимателей).

4.7. Институт государственной службы

Важнейший институт, который непосредственно осуществляет государственное управление, это *институт государственной службы*. От него в решающей мере зависит эффективность государственного управления. С другой стороны – в этой области достаточно много проблем, да и существует целый ряд вредных мифов и стереотипов в отношении государственных чиновников, которые, собственно, и осуществляют эту самую государственную службу. Тут, прежде всего, не совсем понятно само

понятие «служба», в литературе оно раскрывается некорректно. Службу можно рассматривать в двух значениях. Либо это вид организации, например, федеральная служба, республиканская служба, кадровая служба. Второе значение слова «служба» – это вид деятельности.

В нашем случае, когда мы говорим о государственной службе, конечно, речь идет о **государственной службе как о виде деятельности**. В литературе до сих пор нет корректного определения сущности службы как вида деятельности. Называют специфику службы как «преимущественно умственная деятельность», «обслуживающая деятельность», «аппаратная деятельность», «управленческая деятельность» – всё это даже не выдерживает даже поверхностной критики. Тут надо сразу сказать, что содержание служебной деятельности само по себе не важно. Можно находиться на службе, можно служить, но при этом заниматься самыми разными по содержанию видами деятельности.

Что главное в службе как виде деятельности? *Служба – это вид деятельности, который предполагает по отношению к работнику более высокий уровень ограничений и запретов, а также компенсирующие эти запреты гарантии и льготы.* То есть, если у обычного работника есть обычный уровень ограничений и льгот, допустим, у токаря, преподавателя и так далее, а у того, который находится на службе – более высокий уровень ограничений и запретов. Он в меньшей степени принадлежит сам себе, но зато эти ограничения и запреты компенсируются дополнительными гарантиями и льготами, которые есть у него. Речь идёт, повторяю, о службе вообще. Частные виды службы, как некий вид деятельности, это церковные службы, военные службы, причем не только в армии, это могут быть партизаны, частные военные компании, это тоже военные службы, по существу, как вид деятельности. Служба может быть, допустим, даже где-то в криминальных структурах, где человек находится в условиях определенных ограничений, когда он в меньшей степени принадлежит себе, но есть у него определённые компенсирующие эти ограничения льготы.

Ну и, наконец, государственная и муниципальная службы. Нас, разумеется, в данном случае интересует, в первую очередь, государственная служба. Да, чиновник, действительно, обладает большей степенью, чем обычный работник, ограничениями, запретами, связанными с антикоррупционными ограничениями, некоторыми другими, конфликт интересов, предположим, и так далее. Но зато он обладает, в принципе, и большей степенью льгот и гарантий, чем обычный, например, бюджетник или чем обычный работник.

Что понимаем под государственной службой? *Государственная служба* – это профессиональная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. В данном случае предполагается, что **исполняют полномочия** государственных

органов лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, например, министр, директор федеральной службы, а чиновники, находящиеся на госслужбе, только **обеспечивают исполнение** этих самых полномочий государственных органов.

Государственная служба может выступать в самых разных аспектах – и как функция общества, как сфера деятельности, как социальный институт, вплоть до того, что может выступать как теория и как учебная дисциплина. Но об этом вам расскажут еще в рамках специальной дисциплины «Организации государственной муниципальной службы».

Выводы по четвертому разделу. Итак, в нашей стране за последние несколько десятилетий созданы сильное государство, которое обладает современной и в целом эффективной системой органов государственной власти. Когда в начале 1990-х годов Россия формировала систему органов власти, то она копировала самые лучшие опыты – американский, европейский. Поэтому в целом можно говорить о современной и эффективной системе органов государственной власти. Два уровня государственной власти, которые имеют место быть у нас, вполне гармонично взаимодействуют друг с другом. Я имею в виду федеральный уровень и субъектовый уровень. Государственная служба также строилась по современным лекалам и, безусловно, соответствует современным стандартам. Можно отметить и то, что идёт достаточно активное развитие государства как субъекта управления – совершенствование деятельности органов, оптимизации структуры органов, цифровизация, правовое регулирование органов власти, но при всем при этом сохраняется ряд проблем. Причем достаточно значительных проблем, это тоже нужно отметить. Пожалуй, ключевая проблема, если говорить о работе аппарата, работе госорганов, может быть сформулирована таким образом: **недостаточная реализация кадрового потенциала гражданских служащих из-за низкой мотивации этих служащих к инновациям, к клиенториентированному и антикоррупционному поведению в своей профессиональной деятельности.** Причиной, причем, являются здесь совсем не чиновники как таковые, они здесь скорее следствие, причиной проблемы является **устаревший тип организационной культуры в органах государственной власти.** Это такая система сложившихся отношений, которая не мотивирует госслужащих проявлять данные качества, а в некоторых случаях даже их демотивирует. Но более подробно эти проблемы, а также пути развития системы государственного управления в нашей стране мы рассмотрим в последнем разделе.

Раздел 5. Общество как объект государственного управления

5.1. Структура общества как объекта государственного управления

В разделе «Общество как объект государственного управления» рассмотрим российское общество как объект, которым управляет государство, государственные органы. Если до этого мы с вами говорили о том, кто управляет, государство управляет, органы государственной власти управляют, то не менее важно посмотреть, кем управляют, кто выступает как *объект государственного управления*.

Мы уже говорили, что общество, общественная жизнедеятельность выступает объектом государственного управления. Причем, в соответствии с принципами социального управления, общество первично, приоритетно по отношению к государству вообще и государственному управлению в частности (так же, как первичен завод по отношению к директору).

Что представляет собой общество как объект государственного управления? Понятно, что термин «общество» широкий и общество выступает одновременно и субъектом государственного управления. Это в рамках смены позиции объекта и субъекта, мы, рассматривая основы социального управления, об этом говорили.

Что мы понимаем под «обществом» в данном случае? *Общество – это совокупность людей, находящихся в системе социальных связей и отношений.* Совокупность людей превращает в общество именно наличие социальных связей и отношений, которые возникают между людьми. Объектом социального управления являются люди или организации, а также их деятельность со всеми её особенностями. Объекты государственного управления часто по-разному трактуются в литературе, либо неоправданно сужаются, либо расширяются. В некоторых случаях к объектам государственного управления относятся и вещественные элементы – земля, ресурсы, техники, технологии. Но мы будем в первую очередь исходить из того, что *в качестве управляемых со стороны государства выступают общественные отношения, виды деятельности, социальные роли*, но не все абсолютно, а только те, которые непосредственно связаны с производством материальных духовных продуктов, социальных условий жизни людей. По сути, те, которые значимы для общества. Те общественные отношения, *те виды действий, которые значимы с точки зрения выживания, развития, сохранения общества.*

Как классифицировать объекты государственного управления? Как разделить общество как объект государственного управления? Можно структурировать общество как объект государственного управления на основе простого структурного критерия. Допустим, во-первых, это человек в определённой социальной роли – в рамках своей деятельности государство управляет конкретным человеком. Во-вторых, это коллективы и организации

различных типов, выражающие разные виды деятельности – государство управляет коллективами и организациями. В-третьих, это общество в целом или его составляющие – социальное образование, социальные отношения, связи, процессы и т. п. Это общая классификация или структуризация объекта государственного управления.

Можно структурировать общество как объект государственного управления по такому критерию, как ***характер и виды социальной деятельности***. Государство управляет, скажем, строительной деятельностью, управляет торговой, научной, производственной, учебной деятельностью, допустим, оборонной, медицинской и так далее. Вся совокупность такого рода видов деятельности также выступает как объекты государственного управления.

По социальным ролям. Допустим, тот же человек, группа людей могут играть разные социальные роли. Мною, к примеру, государство управляет как работником, как пенсионером, как участником дорожного движения, как членом семьи, имеющим детей. То есть в этом смысле социальные роли могут быть самые разные. И государство может управлять одним и тем же человеком в разных ипостасях, находящимся как работником, как руководителем, как госслужащим, как безработным, предпринимателем, ребенком, студентом, пенсионером и так далее. Это тоже нужно понимать. Это, конечно, может быть немного сложно выглядит, но это так.

По сферам общественной жизни – это классическая структуризация общества как объекта управления. Мы к ней еще вернемся чуть позже. Здесь мы смотрим по сферам общественной жизни. Есть экономическая сфера и, соответственно, есть экономические управляемые объекты, где непосредственно происходит соединение рабочей силы и средств производства. То есть управление предприятиями, аграрным производством, промышленными предприятиями и так далее. Вторая сфера общественной жизни – это социальные организации, сферы социальных услуг и так далее. Третья сфера – это духовные объекты, направленные на реализацию духовных потребностей человека, общества в целом. То есть по сферам общественной жизни классический расклад – это экономика, социальная, духовная и политическая сферы. Государство управляет, разумеется, каждой из них.

Важным очень является и по ***формам выражения общества***. Общество может выражаться и реализовываться в институциональном аспекте, то есть это человек, организации, социальные группы. Ведь институциональное общество из чего стоит? Это конкретно люди, это конкретно организации и конкретно какие-то социальные группы, пенсионеры, студенты, больные. И государство, безусловно, непосредственно управляет именно этими группами – где-то конкретным человеком, где-то организацией, допустим, законом о

малых предприятиях, где-то социальной группой, допустим, указ о повышении пенсии, предположим, для каких-то категорий пенсионеров и тому подобное. То есть первая форма выражения общества – это люди в разных его ипостасях, организации, группы и так далее.

Но одновременно государство управляет людьми, одновременно управляет и социальными процессами, в которых находятся эти люди. Социальные процессы, особенно наиболее значимые, например, миграция, социальные процессы, связанные с изменением численности, изменением здоровья, связанные с изменением продолжительности жизни, с уровнем материального благосостояния общества и т.д. Общество – это живой организм, здесь постоянно происходят разные процессы, и государство, безусловно, заинтересовано в том, чтобы усиливать позитивные процессы и блокировать негативные. При этом, ещё раз подчеркиваю, важно понимать, когда государство осуществляет управление каким-то субъектом, институциональным субъектом, человеком или организацией, оно всегда параллельно, одновременно, понимая или не понимая, это уже другой вопрос, осуществляет воздействие на некие социальные процессы. И наоборот, когда я воздействую на какие-то социальные процессы, допустим, на миграционные процессы, на уровень жизни или на продолжительность жизни, я всегда при этом воздействую на конкретных людей. Это в любом виде социального управления имеет место быть, просто здесь чуть более сложно. Когда я управляю студентами в рамках занятия, я управляю конкретными студентами, я на них воздействую, но, воздействуя на них, я одновременно осуществляю определенные процессы – допустим, развертывания, с одной стороны, материала, такой дидактический, собственно, учебный процесс. И второй процесс — это организационный процесс, связанный с началом, завершением, поддержанием дисциплины, внимания, предположим, и так далее. То есть любой человек, осуществляющий управленческую деятельность, должен понимать, кто выступает конкретно объектом управления, какая социальная подсистема выступает объектом управления. А с другой стороны, видеть, как ты в рамках этого управления влияешь на те или иные процессы, которые, безусловно, в рамках твоего воздействия будут иметь место быть.

Но есть еще и третий элемент по формам выражения общества – это социальные отношения. Социальные отношения в данном случае – это отношение граждан к власти, к труду, это национальные отношения, экономические и тому подобные отношения. Важно, допустим, отношение граждан к государственной власти? Играет это какую-то роль с точки зрения эффективности государственного управления? Играет роль с точки зрения выживания общества отношение граждан к труду? Отношение различных национальных групп друг к другу? Или отношения между богатыми и бедными, отношения между родителями и детьми, отношения между жителями центра и регионов и так далее. ***Всё это, безусловно, играет***

огромную роль и является объектом управления со стороны государства. Но специфика здесь как раз заключается в том, что, когда мы воздействуем на конкретных людей, мы одновременно, понимая или не понимая, так или иначе, воздействуем на какие-то социальные процессы, и одновременно, понимая или не понимая, воздействуем на определённые социальные отношения. ***Эффективное, корректное, профессиональное управление обязательно должно предполагать и учитывать все три элемента.*** Это, причем, повторяю, касается не только государственного управления. Управляешь ты производством, организацией, управляешь ты, допустим, семьей или даже теми же самыми студентами на лекциях, ты должен учитывать все три этих элемента. То есть, если я, допустим, управляю студентами, я воздействую на них, я вижу, кто что делает и так далее. Одновременно я контролирую, управляю процессами – дидактическим, организационным. Одновременно же предметом моего внимания в рамках этой управленческой деятельности является и формирование отношений – отношение студентов к преподавателю, отношение студентов к дисциплине, отношение студентов к тому вузу, в котором они занимаются, отношение студентов друг к другу. Потому что корректные отношения, построенные на основе доверия, понимания, взаимоподдержки, ведут к тому, что студенты будут лучше учиться, лучше усваивать материал, более эффективно развиваться как в рамках обучения, так и в постобразовательный период, используя, например, эти самые отношения.

Все это в государственном управлении точно так же, только масштаб здесь гораздо более высокий, цена более высокая и ситуация более сложная, к тому же, конкретный субъект управления, конкретный чиновник далеко не всегда понимает эти сложности. Важно выстроить правильное понимание его деятельности, выстроить таким образом, чтобы все-таки на автомате все эти три элемента учитывались. Если они не учитываются, то часто получаем негативный результат, одновременно нажимая на газ и одновременно нажимая на тормоз. В одной сфере я процессы какие-то пытаюсь улучшить, но при этом я гораздо больше теряю на изменении отношений, которые становятся негативными. И мой плюс с этими процессами сводится к нулю, а то еще и даже уводит в отрицательный баланс.

Здесь нужно отметить также, что многое зависит от уровня развития управляемых объектов, от уровня развития общества. Безусловно, ***уровень развития управляемых объектов обратно пропорционален степени жёсткости и плотности государственного управления.*** В идеале это означает, что государственное управление либо не потребуется в перспективе, будучи замененным общественным самоуправлением, либо будет носить мягкий, координационный и регулятивный характер.

Какие свойства присущи управляемым государством объектам, то есть социальным системам? Будучи социальными системами, эти управляемые

государственными объектами обладают такими свойствами, как **самоактивность**, они способны к самодвижению на основе собственных побудительных причин. Более того, они так или иначе будут развиваться сами, они строят свою жизнь, они реализуют сами себя в значительной мере независимо от того, будешь ты ими управлять или не будешь. И когда ты управляешь, ты должен понимать, что да, они самоактивны, это не просто какие-то пассивные инструменты, которые можно переставлять так или иначе, понимать логику, по которой они развиваются, и, в общем-то, управление должно способствовать развитию этой логики на основе самоактивности. Это примерно то же, что управлять развитием дерева: растет оно само, а ты лишь меняешь условия его роста (в соответствии с биологическими закономерностями!) таким образом, чтобы оно дало нужный эффект. Правда, здесь есть существенное отличие: в случае с деревом конечная цель нужна тебе, а при управлении обществом – конечная цель нужна обществу (и тебе, но только как части этого общества). Другое свойство управляемых систем – **целенаправленный характер объектов**. У наших подопечных, у людей, у социальных систем есть свойство целеполагания, чего нет у животных, чего нет у природных, материальных, финансовых, технических и прочих систем. Третье свойство – **это адаптивность**. Объекты управления, социальные подсистемы активно приспосабливаются к условиям природного и социального бытия. Не просто приспосабливаются, но и под себя это зачастую подстраивают. Следующее свойство – они **способны к самоуправлению**, то есть осознанному регулированию собственной деятельности. Еще одна важная особенность или свойство – это **уникальность и неповторимость** управляемых объектов. Это в любом социальном управлении имеет место быть. Все люди уникальны и неповторимы, и социальные комбинации, то есть социальные группы, социальные организации, они, безусловно, также уникальны и неповторимы, причём в каждый конкретный момент. Невозможно оценить их не только в материальных финансовых показателях, важно оценивать их с точки зрения высших социальных ценностей. Более того, в конечном счёте именно высшие социальные ценности являются ключевыми в оценке развития этих самых социальных объектов.

Также следует учитывать еще одно свойство – способность объекта государственного управления становиться субъектом, то есть **способность к взаимным переходам** от государственного управления обществом, так и от управления со стороны общества государством. Это тоже важный элемент, касающийся свойств общества как объекта государственного управления.

5.2. Структура анализа государственного управления социальной подсистемой

Структура анализа государственного управления той или иной сферы общественной жизни – это наиболее простая, наиболее часто встречающаяся диверсификация общества как объекта управления. Чтобы

проанализировать в государственном управлении то или иное сферу общественной жизни, мы должны реализовать несколько шагов.

Первый – это характеристика самой социальной сферы, ее особенности, ее роли в жизни общества, тенденции развития. Допустим, если мы речь ведём о социальной сфере: что собой представляет социальная сфера, в чем её специфика, как роль играет, как она развивается, из чего стоит. То есть характеристика самой сферы общественной жизни. Это является ключевой и целью, где государственное управление обязано обеспечить выживание, развитие и тому подобное.

Второй шаг – это определение структурных элементов, составляющих данную сферу. Из чего состоять будет эта сфера общественной жизни? Они строятся по матрешечному (кластерному) принципу, поэтому, допустим, если берем экономику, то это будет промышленность, сельское хозяйство, торговля. Если мы в качестве сферы взяли промышленность, то промышленность будет делиться на легкую промышленность, тяжелую промышленность, обрабатывающую и так далее. Структурировать, диверсифицировать любую сферу общественной жизни можно до бесконечности.

Третий шаг – это выявить те институциональные структуры, те организации, которые работают в этих сегментах. Одно дело сказать промышленность, другое дело определить, какие организации занимаются этим делом. Возьмем социальную сферу. Да, мы определили образование, здравоохранение и так далее, а вот какие институциональные структуры, какие организации работают в этой сфере образования? Можно выделить уже виды образовательных организаций по уровню, от дошкольного до высшего, в зависимости от места расположения, в зависимости от собственности государства, муниципальной, частной организации и так далее. Если первый шаг – характеристика самой сферы, объект управления, второй – это структура элемента, который в эту сферу входит, третий шаг – это определить, какие организации реализуют как раз эту сферу, работают в этой сфере, реализуют. Пока мы еще до управления как такового не дошли, но важно сначала определить тот объект, которым мы управляем.

Четвертый шаг будет связан с характеристикой государственных органов, которые в той или иной мере управляют данной сферой. Какие органы занимаются управлением этой сферой? Таких организаций может быть довольно много. Они могут выполнять самые разные управленческие задачи.

Пятый шаг – выявление и описание методов и технологий, используемых государственными органами в управлении данной сферой. То есть тут мы должны ответить на вопрос: «Как конкретные

государственные органы, какими методами осуществляют управление той или иной сферой жизнедеятельности?». Понятное дело, что управление, допустим, религией будет существенно отличаться от управления, предположим, тяжёлой промышленностью. Методы управления могут быть различными. Здесь важно посмотреть, каким образом, какие методы, технологии государство использует в управлении этой самой сферой.

Шестой шаг – это определение проблем государственного управления в данной сфере. Для нас, работающих в сфере управления, крайне важно наличие соответствующих проблем, диагностика для того, чтобы увидеть тенденции, увидеть угрозы, увидеть некие потенциальные возможности, которые еще не реализуются. Это повышение эффективности, выживания в управляемой сфере. Здесь важно выделить проблемы, они будут двух видов. Это *проблема самой сферы, она связана с объективными тенденциями, конъюнктурой, предположим, особенностями этой самой сферы.* А *вторая группа* проблем для нас более важная. *Это проблемы, связанные с неэффективным управлением этой сферы.* Проблемы собственного государственного управления. Это разные виды проблем. На примере мы еще это рассмотрим.

Седьмой шаг касается путей и способов решения данных проблем. Мы не можем остановиться только на констатации этих проблем, пусть даже основательной и подробной. Наши конечные задачи все-таки – найти решения, определить пути и способы решения указанных проблем для того, чтобы обеспечить на своем уровне более эффективное функционирование управляемой сферы, которая и является конечной целью данного вида управления.

В вузовской системе обучения государственному управлению такая логика мышления закладывается через выполнение дипломных работ. Сама тема дипломных работ в нашей сфере звучит примерно так: ***Совершенствование государственного управления (это шапка стандартная) той или иной сферой общественной жизни.*** То есть совершенствование государственного управления каким-то сегментом общества. **В первой главе** характеризуется сегмент общественной жизни, который является объектом государственного управления. **Вторая глава** посвящена тому, кто осуществляет это управление, как осуществляет это государственное управление этой сферой жизни и деятельности. **Третий раздел** дипломной работы посвящён диагностике проблем и путям совершенствования государственного управления. В этой логике заложен базовый алгоритм управленческого мышления.

Более подробно я бы показал это на примере духовной сферы. Рассмотрим структуру анализа государственного управления на примере духовной сферы. Сначала дадим определение духовной сферы. Что такое

духовная сфера? Прежде чем говорить о том, как ею управлять, важно понимать, что это такое. *Духовная жизнь – это процесс познания людьми самих себя, окружающего мира.* Он отражает ключевую особенность человека – способность к активно-преобразующей деятельности. Духовная жизнь присуща только человеку. Естественно, духовная сфера развивается вместе с другими сферами общественной жизни, но присуща только человеку. Только человек задумывается о самом себе, кто он, что такое добро, что такое зло, что такое истина, что такое справедливость, что такое окружающий мир, кто я в этом окружающем мире. Вот эти вечные вопросы задает сам себе только человек, по крайней мере, как мы считаем. Корова, пасущаяся на лугу, или птичка, сидящая на ветке дерева, они тоже живые организмы, но мы исходим из того, что они подобного рода вопросов себе не задают и вот как раз этой ключевой особенностью, которая присуща только человеку, не страдают.

Допустим, мы определили, что значит понятие «духовная сфера». Дальше нам в рамках нашего анализа важно определить структурные элементы, которые составляют данную духовную сферу. Какие подсистемы входят в эту духовную сферу? Навскидку можно назвать, например: наука, искусство, литература, образование, религия, идеология, творческая деятельность и тому подобные структурные элементы. Все они направлены на процесс познания людьми самих себя и окружающего мира. Механизмы этого познания строятся по-разному. Если **наука** – это процесс познания людьми самих себя и окружающего мира через выявление объективной логики, объективных закономерностей, то **искусство** – это процесс познания людьми самих себя через художественный образ, который является основным элементом искусства. Познание через художественный образ, идентифицируя себя с которым, я, проживаю какую-то искусственную жизнь, прохожу нечто вроде катарсиса и становлюсь немножко другим. **Образование** – тоже процесс познания людьми самих себя, окружающего мира через процесс передачи накопленных знаний предыдущими поколениями. Точно так же **религия, идеология, творческая деятельность** – это процессы познания самого себя, окружающего мира, себя в этом окружающем мире – но разными средствами. Эти элементы, конечно, интересны и хороши, важно их понимать и видеть. Но ими трудно управлять. Как государство будет управлять религией вообще? Как государство будет управлять процессом познания людьми, самих себя через художественный образ? Это очень сложная, неоднозначная вещь и государственный аппарат, который достаточно прост, формализован, он просто такие вещи, по сути, даже не видит, можно сказать.

Поэтому нам нужно сделать третий шаг – перевести все эти сегменты (наука, образование, религия и т.д.) на уровень институциональных структур, на уровень организаций, которые профессионально работают в этих сегментах. Какие организации реализуют сегодня вот эту самую науку? Это

научно-исследовательские институты, академия наук, вузовская наука, промышленные лаборатории и т.д. Что такое искусство, литература, чем они представлены? Это разного рода учреждения, театры, галереи, общественная организация (союз) актеров, писателей, кинематографистов и тому подобное. Есть некие структуры, которые непосредственно занимаются этой сферой. Что такое образование? Проще, это детские сады, школы, техникум и тому подобное. Религии – это что? Церкви, конфессии, секты, объединения верующих и тому подобное. Точно так же и остальные подсистемы духовной жизни, которые нам важно видеть на уровне формальных организаций, работающих в этих сегментах. Нам это нужно зачем? Потому что, когда мы формализуем эти сегменты через соответствующие организации, управление со стороны государства становится более реальным, более плотным, более конкретным. Управлять мы религией будем через какие-то структурные объединения, которые эту религию представляют, реализуют, продуцируют и тому подобное.

Теперь нужно посмотреть, какие государственные органы занимаются управлением данной сферой. Как я уже сказал, одной и той же сферой управляет, как правило, достаточно большое количество государственных органов. Допустим, в духовной сфере это и министерство культуры, образования, науки, госкомитет по делам религии, предположим, некоторые надзорные органы, например, управляют, осуществляют управление со стороны государства религией, допустим, Федеральная служба безопасности. Конечно, там, где речь идет о экстремистских каких-то религиозных организациях, экстремистских концепциях террористических религиозных структур, то, разумеется, в данном случае не будет Госкомитет по делам религии ими заниматься профессионально, а это делать будут специальные службы. Точно так же во всех других сферах, тем же образованием, например, занимается не только Министерство образования, естественно, там и Роспотребнадзор, допустим, и целый ряд других структур напрямую работают в этой сфере. Скажем, Министерство торговли и услуг Республики Башкортостан, насколько я понимаю, достаточно эффективно и плотно работает по организации питания в детских образовательных учреждениях, в школах. Казалось бы, торговля, услуги, причем тут образовательные детские учреждения, но нет.

Конечно, как правило, есть базовый государственный орган, который является курирующим. Если управление культурой, то это Министерство культуры, если образование, то это Министерство образования. Но ещё раз подчеркиваю, что круг этих государственных органов достаточно велик, и здесь важно видеть ключевые органы, понимать их роль в управлении тем или иным сегментом общественной жизни. Это был четвертый шаг, где мы определяли состав и количество самих государственных органов, которые занимаются в той или иной мере управлением тем или иным сегментом общественной жизни.

Пятый шаг – определить, какими методами государство осуществляет управление данным сегментом, в нашем случае духовной жизнью. Можно идти по такой классификации, которую мы в одном из разделов называли «административно-правовые методы». Разработка принятия и реализация нормативных актов, регулирующих процессы и отношения в духовной сфере. Какие это акты, насколько они эффективны, как они это осуществляют, насколько они полны, учитывают ли они какие-то детали, учитывают ли они изменения и так далее. Дальше это организационные методы, не административно-правовые, а организационные методы формирования, развития государственных и иных организационных структур, работающих в данной сфере, корректировка этих структур, блокирование каких-то структур или, наоборот, поддержание каких-то организационных структур, которые работают в этой сфере. Блокируются те, которые являются негативными, несут вредные последствия, и наоборот, поддерживаются, те, которые являются полезными. Экономические методы тоже играют важную роль в управлении духовной сферой. Это использование средств государственного бюджета по реализации проектов в сфере духовной жизни, финансирование культурных учреждений, театров, музеев и тому подобное. Не только государственных может быть. Это, конечно, вопрос достаточно сложный, и деньги, и духовная жизнь, но связь тут достаточно четко просматривается. Кстати, государство выделяет достаточно большие средства сегодня для того, чтобы обеспечить развитие культуры. Одна только платформа «Мир культуры», созданная под эгидой Министерства культуры Российской Федерации, чего стоит – никуда не выезжая, бесконечно бродить по самым разным музеям нашей страны. Это информационные методы и иные методы – политические, ограничительные, контрольные и так далее. Здесь мы вполне можем найти и увидеть, как конкретно тот или иной государственный орган осуществляет управление либо духовной сферой в целом, либо каким-то конкретным сегментом этой самой духовной сферы.

Шестой шаг, как мы отмечали, это проблемы государственного управления духовной сферой. И тут, как я уже говорил, важно выделять, есть проблемы собственно духовной сферы, проблема самого объекта, свои проблемы объекта. Например, если говорить о проблемах собственно духовной сферы общества, то это может быть потеря нравственных ориентиров, связанных с данным этапом развития, засилье низкопробной массовой культуры, высокий уровень иностранного влияния на духовную жизнь, неоправданная коммерциализация культуры. То есть те болезни, которые имеют место быть в данном сегменте общества. Это первая группа проблем. Их важно видеть и, в конечном счете, важно ориентироваться на их решение. Но не менее важно выделять проблемы государственного управления данной сферой. Теперь уже не проблемы самой сферы, а проблемы государственного управления. Это могут быть правовые проблемы, материальные, организационные, кадровые, технологические,

управленческие, социальные и другие. К примеру, это неэффективная регламентация тех или иных процессов. Здесь можно пересмотреть статью Конституции о том, что у нас нет идеологии, что государственной идеологии быть не может. В данном случае правовая позиция, связанная с отказом нашей страны от государственной идеологии, может вредить развитию в духовной сфере. То есть недостаточно материальных ресурсов для того, чтобы эффективно осуществлять государственное управление этой сферой. Организационные проблемы – это недостаточность организационных ресурсов. (Речь идет об организационных ресурсах в рамках государственного управления данной сферой). Кадровые проблемы – это низкий уровень подготовки чиновников, низкий уровень мотивации чиновников. Технологические проблемы – это неумение использовать современные технологии государственного управления данной сферы жизнедеятельности. Проблемы государственного управления касаются именно проблем государственного управления – правовых, материальных, кадровых, политических, социальных и так далее.

Ну и, наконец, седьмой шаг – это пути и способы решения указанных проблем. Но ответ на этот вопрос мы с вами более подробно рассмотрим уже в рамках завершающей завершающего шестого раздела нашего курса «Система государственного управления».

Раздел 6. Развитие системы государственного управления в России

Приступаем к изучению завершающего, шестого раздела дисциплины «Система государственного управления». Это, пожалуй, самый сложный и очень трудно усвояемый раздел. Называется он «Развитие системы государственного управления в России». Но можно назвать его «Административная реформа в Российской Федерации» или «Проблемы и пути совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации».

В течение нескольких десятилетий общество, государство, политическая власть пытаются решить проблему повышения эффективности государственного управления в России. Было сделано много шагов, много мероприятий, принято масса документов. Но пока всё-таки уровень эффективности остается достаточно низким, и это связано в значительной мере с недостаточно глубоким пониманием сути управления, недостаточными изменениями в сфере государственного строительства, в сфере государственного управления.

6.1. Эффективность государственного управления

Я бы выделил в рамках шестого раздела несколько параграфов и начал с первого. Это **эффективность государственного управления**. В конечном счете, целью реформ является повышение эффективности государственного управления, и надо разобраться, что это такое. Эффективность в самом простом и правильном виде – это ***показатель, оценивающий соотношение между затратами и полученным результатом***. Принцип эффективности – это ключевой принцип поведения человека, ключевой принцип поведения социальных систем, которые чаще всего интуитивно действуют по принципу, по правилу «максимальный результат при минимальных затратах». Эффективность, конечно, понятие общее, в разных системах оно имеет разные наименования, хотя от этого не перестает быть эффективностью. Скажем, в технике принцип эффективности называют коэффициентом полезного действия, КПД. В экономике он называется рентабельностью. Но в любом случае важно иметь в виду, что этот показатель не имеет натуральных индикаторов, и будучи соотношением затрат и полученного результата, он измеряется в процентах. Поэтому, когда мы говорим «эффективность в рублях», «эффективность в материальных показателях» – это неверно. Эффективность всегда измеряется в процентах. Эффективность особенно важна тогда, когда возникает дефицит ресурсов. Чем меньше у тебя ресурсов, тем важнее их использовать с максимальной отдачей. Поэтому в первую очередь на проблему эффективности обращают внимание страны с низким ресурсным обеспечением. Условно говоря, страны типа Японии и Германии. Те страны, у которых ресурсов достаточно много, в последнюю очередь обращаются к этому инструменту – это касается любой деятельности, в том числе и государственного управления.

В нашей стране есть система оценки эффективности органов государственной власти. Еще 2007 года были приняты ряд указов Президента Российской Федерации об оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Потом была иная версия этого же указа через несколько лет, в 2012 году. Также были подписаны указы Президентом об оценке эффективности деятельности органов местного управления городских округов, муниципальных районов. В первом случае там было 43 показателя эффективности, во втором случае – порядка 30 показателей. Но, к сожалению, они все носили натуральный характер и не отражали эффективность как таковую, не отражали соотношение имеющихся ресурсов у этих государственных органов и полученный на основе этих ресурсов результат.

В Республике Башкортостан точно так же существует система оценки эффективности государственного управления. Постановлением Правительства Республики Башкортостан № 640 от 27 декабря 2013 года была определена методика оценки эффективности деятельности

республиканских органов исполнительной власти. Там был определён целый ряд показателей, механизм их оценки, функциональные показатели, оценочные показатели, которые получались по результатам опроса общественного мнения о деятельности республиканских органов исполнительной власти. В декабре 2018 года вышло новое постановление Правительства Республики Башкортостан, которое скорректировало механизм региональной оценки эффективности органов исполнительной власти Республики Башкортостан. Этот механизм действует и сейчас.

Отрадно, что региональная оценка эффективности действий органов исполнительной власти учитывается при ежегодном осуществлении единовременного поощрения сотрудников органов исполнительной власти. В данном случае есть связь оценки с мотивацией. Но все-таки пока по-настоящему мы оценить эффективность этих органов не можем, просто потому что мы пока не можем корректно подсчитать ресурсы госоргана и конкретный результат, который получается на основе этих ресурсов для того, чтобы их соотнести. Ведь у государственного органа есть административный, временной, правовой, кадровый, материально-технический, финансовый ресурс и ряд других ресурсов, которые достаточно сложно подсчитать. Также сложно подсчитать результат, тем более что и ресурсы, и результат надо свести к одному показателю – иначе их просто нельзя соотнести.

Мы с вами на предыдущих занятиях говорили, что сама цель государственного управления пока еще плохо понимается, даже специалистами. Цель управления вообще, цель государственного управления всегда подменяется целями самого общества. А ведь что такое цель? Цель – это описание желаемого результата. Если мы даже не понимаем свою цель, то мы, естественно, не очень-то видим ее (результат деятельности органов государственной власти). Чаще всего судим о результате деятельности органов государственной власти по деятельности каких-то подведомственных управляемых структур. Но это уже цель и оценка подведомственных структур, управляемых структур – хозяйственных организаций, социальных учреждений, а не оценка самого госоргана. Есть уже подходы, которые позволяют более-менее корректно измерить систему ресурсов, имеющихся у государственного органа, и сопоставить их с системой результатов, полученных на основе этих ресурсов. Там важно именно их сопоставить, а для того, чтобы это сделать, нужно их еще и оценить в одних и тех же показателях. Нельзя выстроить соотношение рублей и зданий, пропорция должна строиться на основе одних и тех же показателей. Как бы то ни было, по проблеме эффективности вопросов пока еще достаточно много. Отрадным, пожалуй, является то, что мы все-таки сейчас ставим эту проблему и пытаемся, пусть на достаточно первоначальном уровне, оценить эффективность органов государственной власти, хотя бы в сфере исполнительных органов.

6.2. Исторический опыт реформирования системы государственного управления России

Второй вопрос – можно подойти к административной реформе не только с позиции эффективности, но и с исторической точки зрения. Наша страна богата историческими традициями, в том числе и в области государственного строительства. Как правило, они проводились в условиях крупных социальных потрясений – смут, войн, революций и т.д. Среди реформаторов российской истории можно назвать такие выдающиеся фигуры, как Иван Грозный, Пётр I, Екатерина II, Александр II, а также известных реформаторов постимперского периода – Ленина, Сталина и других. Последняя крупная реформа такого масштаба произошла на наших глазах в конце 1980-х – начале 1990-х годов. мы все прекрасно знаем реформы. Многие из нас, по крайней мере, хорошо знают реформы Ивана Грозного, Петра I, Александра II, реформы первых лет советской власти – Ленина, Сталина. Строительство новой России в 90 годах прошлого века по масштабам было вполне сопоставимым с вышеуказанными преобразованиями. Но если мы обобщим и попытаемся выделить **особенности исторического опыта административных реформ России**, то тут картина достаточно неоднозначная, далеко не радужная. История системных преобразований в России свидетельствует о том, что они зачастую отличались недостаточной продуманностью, отсутствием серьёзной научной базы и крайне высокой ценой. Да, многие реформы были объективно назревшими и необходимыми, но их реализация неизменно обходилась нашей стране слишком дорого.

Первую особенность, которую я бы выделил, это то, что преобразования в нашей стране в историческом контексте практически всегда инициировались первыми лицами государства. Причём далеко не всегда их инициативы были сразу поняты и поддержаны обществом. Инициатива чаще всего шла именно от просвещённых монархов, предположим, Петра I или Екатерины II.

Вторая особенность заключается в том, что успешными, то есть доведенными до конца, были, как правило, только те реформы, где сопротивление чиновничества переменам или даже сопротивление общества переменам, подавлялось жестко и бескомпромиссно, зачастую в форме репрессии. Сразу вспоминаются реформы Петра, реформы Сталина, которые проводились в жесткой форме и, в принципе, были доведены до конца, были достаточно успешными.

Третья особенность заключается в том, что, как правило, преобразования не имели серьёзной научной основы и проводились по наитию, на основе интуиции, на основе простого здравого смысла, иногда

просто слепого копирования западного опыта, как это бывало в эпоху Петра и в эпоху дворцовых переворотов.

Четвёртая особенность заключалась в том, что достаточно редко учитывались национальные исторические особенности российского общества. Чаще имело место организационное или идеологическое заимствование иностранного опыта. В самом начале мы говорили уже, говоря об актуальности проблемы государственного управления, отмечали, что да, мы, к сожалению, или к счастью, но очень широко использовали и используем зарубежный опыт государственного управления в нашей практике. При этом зачастую наши национально-исторические особенности при этом недооцениваются или не учитываются.

Пятая особенность – зачастую не учитывался позитивный опыт, накопленный в рамках предыдущей системы государственного управления. Принцип «весь мир мы разрушим до основания, а затем построим на нём новый мир» был, к сожалению, типичен для нашей страны. Это касалось, предположим, и Октябрьской революции, формирования Советского государства, когда априори отторгалось все, что было сделано в царской России. Подобный же подход имел место при формировании современной Российской Федерации, где зачастую огульно отрицались все достижения СССР, в том числе и те, которые можно было и нужно было использовать в современной практике. Для западных стран, например, такое, как правило, не характерно. Редко-редко, когда они разрушают старые памятники, те же англичане, хотя в свое время рубили голову королеве, но все равно они чтят королеву, также уважают свою историю и французы, у которого было несколько революций. Может быть, что-то похожее сейчас происходило, скажем, недавно в Соединенных Штатах, где они разрушали памятники Колумбу, отцам-основателям Соединенных Штатов. Где-то это напоминало наши вещи, когда, предположим, те же граждане снимали с Лубянки памятник Дзержинскому. Это пятая особенность.

Шестая особенность особенно печальна. Даже назревшие и системные преобразования нам, россиянам, давались очень дорогой ценой, зачастую приводя при этом к смуте или гражданской войне. Лично мне, например, это как-то обидно, если какие-то, допустим, аналогичные реформы, даются нам дороже. Ведь все, в принципе, страны так или иначе осуществляют одни и те же реформы. Все движутся в одном и том же направлении. Но большая часть стран, осуществляя такого рода реформы, отделялась лёгким испугом, отделялись небольшими, скажем, издержками и достаточно дешевой ценой переходили от одного этапа к другому. В нашем случае это часто приводило к смуте, гражданской войне или, по крайней мере, к очень дорогим затратам. Не обязательно ходить далеко в наше прошлое, можно обратиться даже к событиям 30-летней давности. Да, нужно было переходить от советской модели к рыночной модели государственного правления. Но это

делали не только мы. Такого же рода проблемы в тот же период решали и страны Восточной Европы, и страны Востока, некоторые страны, типа Турции. Такую же проблему решала и огромная страна, как Китай. Но все эти страны, скажем, Китай, он больше, чем мы по численности. Исходные позиции были хуже, чем у нас в 70-80-е годы. Было бедное население, слабая экономика и так далее. Но они, по сути, провели подобного рода реформы, мало того, что на 13 лет раньше, чем мы, но и практически за два года – грубо говоря, где-то с 78-го по 80-й год. Перешли с позиции административной экономики на позиции рыночной экономики, при этом сохранив ту же власть, ту же политическую систему, то же доминирование Коммунистической партии Китая, по сути, не потеряв ничего серьезного в рамках этой реформы. И уже с начала 1980-х годов начали получать дивиденды от этой реформы за счёт огромного, по нашим меркам, прироста внутреннего продукта, стали активно развиваться, стричь дивиденды с этой реформы. Мы начали такую реформу, находясь в более лучших условиях – страна была более развита, более образованная, лучше экономика, меньше, в конце концов, по численности населения. Но мы проходили её как минимум 10 лет – с 1991 по 2000 год, и при этом потеряли значительную часть территории, значительную часть населения, значительную часть своей экономики, потеряли в морально-политическом контексте. Это была цена той реформы, которую проводили точно так же и, повторяю, страны Восточной Европы и ряд других стран, но при этом они проводили её в течение двух-трех-четырёх лет, по сути, без серьёзных издержек. Любая реформа требует какие-то издержки, платить тут все равно надо, но зачем переплачивать? Причем, это было у нас не только в новой истории, но и в предыдущие этапы точно так же. С моей точки зрения, это связано с тем, что есть управление отлаженными процессами и есть управление изменениями. То, о чем мы сейчас говорим, – это управление изменениями. Управлять изменениями – всегда более сложная вещь, чем управлять уже установившимися процессами. Если исходить из того, что уровень управления у нас относительно невысок, то можно вполне логично утверждать, что в условиях простого управления мы еще как-то можем осуществлять этот процесс, а когда возникают сложные модели управления, типа управления сложными изменениями или даже изменениями вообще, а реформа – это и есть управление изменениями, то в этом случае нам становится просто тяжелее проводить в силу наших объективных возможностей или способностей в области управленческой деятельности. И мы вынуждены в большей степени оплачивать эту реформу, оплачивать нефтедолларами, скажем, какими-то экономическими, финансовыми, людскими потерями и так далее. Это не есть хорошо, но это нужно понимать и стремиться минимизировать подобного рода издержки. По крайней мере, наш исторический опыт достаточно хорошо об этом говорит и достаточно откровенно, понятно, открыто этому учит.

Исходя из этого, необходимо признать: мы до сих пор не научились проводить эффективные реформы, ни в историческом контексте, ни в настоящем времени. Тем более важно глубоко понимать существующие

проблемы, тщательно следить за их проявлениями и качественно диагностировать слабые стороны системы государственного управления. Только этот подход может стать ключом к верному выбору решений и путей "лечения" данных проблем.

Ещё одна особенность заключается в том, что население слабо привлекалось к поиску путей повышения эффективности работы госаппарата. Слабо привлекалась к реализации и оценке этих преобразований. Это было в исторической ретроспективе, но в значительной мере это происходит также и сейчас. Мы по-прежнему предпочитаем осуществлять реформы сверху.

Тут есть еще один аспект, связанный с тем, что мы недооцениваем объективный анализ. Научный объективный анализ развития действий государственного аппарата и его эффективность крайне важен для нашей страны. Очевидная необходимость широкого использования современных достижений административной науки сталкивается с незнанием возможностей этой науки, а иногда даже существования этой науки. Во-вторых, научный анализ государственного управления не всегда вписывается в корпоративные интересы политической верхушки. Ведь не секрет, что определенная часть политической верхушки, особенно в 90-е годы, были ориентированы на западные страны и зачастую при этом жертвовали интересами нашей страны. Это тоже нужно видеть и тоже нужно понимать.

6.3. Зарубежный опыт проведения преобразований в системе государственного управления

Третий параграф — это уже не столько исторический, сколько зарубежный опыт проведения преобразования системы государственного управления. Разумеется, мы не можем его не использовать, тем более мы прекрасно знаем, что целый ряд открытий в теории государственного управления стали основой крупных и успешных реформ в западных странах. Так, теория дихотомии государственной власти в конце XIX века позволила решить одну из сложнейших тогда проблем государственного управления — обеспечить профессионализм и стабильность государственного аппарата при условии регулярной смены политического руководства на конкурентной основе.

Теория рациональной бюрократии позволила обеспечить эффективное функционирование классического бюрократического механизма в середине прошлого XX века. Это был качественно сформированный подход, который позволил создать компетентный, дисциплинированный, относительно экономичный и, в конечном счёте, эффективный государственный аппарат. Система управления, построенная на этих базовых принципах, отличалась высокой степенью подготовки кадров, строгой регламентацией их действий и чётким пониманием того, что любое отклонение от предписанных

инструкций или нарушение жёстких правил влечёт неминуемые и серьёзные санкции.

И, наконец, открытия в области нового государственного управления, сделанные в конце уже XX века. Западные специалисты довольно быстро осознали, что система, построенная на принципах классической бюрократии, в новых условиях оказывается неэффективной. Если во второй половине XX века она успешно функционировала и демонстрировала свою состоятельность, то уже к концу того же века и особенно в начале текущего тысячелетия мир стал намного динамичнее. В этих условиях жесткая, консервативная, хотя и хорошо организованная, рациональная бюрократическая структура перестала соответствовать требованиям стремительно меняющегося общества. Эта система не успевала за его развитием, тормозя процессы модернизации.

Западный менеджмент довольно оперативно пересмотрел подходы к управлению, адаптировав эту модель. Основной её слабостью была недостаточная внутренняя динамичность, поэтому акцент сместился на новые, более современные принципы государственной службы. В их основе лежали такие ключевые элементы, как максимальная гибкость, креативность и ориентация на клиента.

Принцип ориентации на клиента, по сути, трансформировал государственные учреждения в подобие эффективных компаний, функционирующих в интересах своих клиентов. Их деятельность стала успешной, только когда потребности граждан или организаций, взаимодействующих с этими органами, начинали удовлетворяться быстро и результативно. С другой стороны, принцип максимальной гибкости и креативности позволил государственным структурам идти в ногу с изменениями, оперативно реагировать на новые вызовы и адаптироваться к разнообразным и быстро меняющимся запросам.

Следует отдать должное западным специалистам в области государственного управления. Они не только своевременно увидели недостатки прежней системы, но и довольно быстро разработали организационные, идеологические и правовые механизмы для воплощения новых принципов в жизнь. Конечно, этот процесс также проходил непросто – имели место свои ошибки и тупиковые решения, но, что примечательно, эти проблемы осознавались оперативно и, как правило, успешно устранялись.

Разумеется, даже в современных системах государственного управления США и Европы сохраняются свои сложности, более того, возникают новые вызовы (экономическое и технологическое отставание, деградация элит и другие). Однако прискорбно осознавать, что мы, хотя и движемся в том же направлении, но пока ещё не подошли к полноценному решению проблемы организации современного государственного аппарата.

Когда мы обращаемся к зарубежному опыту, важно осознавать, что существуют ключевые принципы, игнорировать которые невозможно. Они являются значимыми не только для других стран, но и для нас. Однако следует учитывать, что их реформы строятся на собственной культурно-

исторической основе, с учетом их менталитета и традиций, которые, безусловно, отличаются от наших.

Поэтому для нас принципиально важно заимствовать подходы и технологии других государств, но при этом корректно адаптировать их к особенностям нашего общества, учитывать наши традиции и текущие условия. К сожалению, эта задача является достаточно сложной и не всегда решается эффективно, но её игнорирование просто недопустимо.

Современные принципы реформирования государственного управления, в первую очередь в западных странах, сводятся к следующим положениям.

Первый принцип – демократизация государственного управления и государственной службы. Для этого необходимо поставить государственную службу в большую зависимость от интересов общества, обеспечив ее открытость, широкую информированность, коммуникабельность. Уходить от закрытости, от корпоративности государственной службы и в целом механизма государственного управления.

Второй принцип – это принцип распределения полномочий по вертикали. Он означает установление новых паритетных отношений между центральными, с одной стороны, и региональными и местными органами управления, с другой стороны. Создание условий общей заинтересованности в повышении эффективности государственного управления вообще и государственной службы, в частности. Этот принцип разделения полномочий сегодня, я бы сказал, достаточно успешно реализуется и в практике нашей страны.

Третий принцип – ориентация на клиента. Это один из самых ключевых и актуальных для государственного управления принципов государственной службы, которая больше ориентировалась на руководство, регламенты, закон, а уже потом на клиента. Необходимо внедрить систему управления рыночными механизмами (конкурентную среду, оценку эффективности со стороны конечных потребителей государственных услуг и так далее), создать такую обстановку, которая заставляла бы чиновников поставить обслуживание своих потребителей на такой же уровень, как и в самых передовых частных компаниях. Это сегодня для нас одна из актуальнейших задач -обеспечить принцип ориентации на клиента в системе государственной службы.

Четвёртый принцип – это широкое использование в государственной службе методов работы, применяемых в частном секторе. Разумеется, с поправкой на специфику государственного управления, но, тем не менее, использовать методы стратегического планирования, методы проектной работы, оценки качества исполнения служебных обязанностей, уменьшение количества уровней руководства, приведение заработка или денежного содержания госслужащих в соответствии с количеством, качеством, сложностью труда и тому подобное.

То есть все такого рода наработки, которые используются сегодня в сфере бизнеса, с определенной корректировкой можно и нужно использовать в системе государственного управления.

Пятый принцип – это принцип ориентации на конечный результат. Прежняя, а в значительной мере и остающаяся система государственной службы, больше ориентирована на процесс, чем на результат. Теперь же в основу оценки деятельности государственных служб поставлен иной критерий. Это конечный результат. Если он не достигнут, то тот или иной государственный институт становится банкротом или подлежит упразднению, реорганизации или каким-то иным санкциям. В нашей практике постепенно этот принцип тоже начинает доминировать.

Шестой - принцип рентабельности находит свое выражение в рациональном расходовании государственных средств на собственную деятельность. Это достигается путем сокращения штатов, рационализации управленческих процедур, передачи части управленческих функций частным компаниям, предположим, через тот же аутсорсинг. Так, одна из последних реформ – административная реформа Мишустина с 1 января по 1 апреля 2021 года – как раз и была направлена на повышение рентабельности государственной службы, была связана с сокращением, оптимизацией штатов, ну и так далее. Мы ее еще, может быть, бегло ее коснемся.

Седьмой принцип – это принцип простоты управления. Жизнь усложняется, но нужно стремиться к максимальной простоте. Максимальная простота при прочих равных условиях обеспечивает и минимизацию затрат, и, следовательно, большую степень эффективности. Принцип простоты вызван ещё к жизни тем, что необходимо повышение уровня оперативности управления, а это требует упрощения управленческих структур, упрощения процедур выработки, принятия решения, повышения самостоятельности оперативных единиц и повышение ответственности исполнителей за реализацию принятых директив.

Принцип максимальной гибкости и креативности в сфере государственного управления также один из очень важных принципов, который направлен на непрерывное совершенствование государственного управления. в соответствии с быстро меняющимися требованиями, условиями общества.

В результате преобразования создается качественная модель государственной службы, которая идет на смену рациональной модели. Это процесс объективный, естественный, который приводит к более совершенной структуре, более определённой чёткой стратегии, более подготовленным кадрам. Новая модель, которую часто называют поведенческой моделью,

характеризуется такими особенностями, как творчество, новаторство, эффективность, эмоциональная атмосфера и ориентация на клиента.

6.4. Этапы административной реформы в РФ

В рамках следующего, четвертого параграфа давайте посмотрим, как шло реформирование системы государственного управления в новейший период, то есть после формирования Российской Федерации.

В принципе, я бы выделил *четыре этапа административной реформы*. Первый – с 2000 по 2005 годы, второй – с 2006 по 2008 годы, третий – с 2009 по 2015 годы, четвертый этап – с 2015 года и по настоящее время. Конечно, это деление условно. На самом деле процессы реформ шли непрерывно, причем начиная, разумеется, даже не с 2000 года, а с формирования Российской Федерации. Уже в декабре 1991 года было создано Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации. Это был очень интересный и перспективный орган, но, к сожалению, по ряду объективных и субъективных причин, его ликвидировали, по существу, уже в 1994 году. И, с моей точки зрения, совершенно напрасно. Потенциально он был очень эффективным с точки зрения качественного формирования, отбора, оценки, управления кадровым потенциалом государственной службы. В 1996 году его преобразовали в Академию государственной службы и сделали обычным учебным заведением, а не государственным органом. Это было, с моей точки зрения, сделано напрасно.

В 1997 году была образована комиссия по государственному строительству, под эгидой которой была уже разработана концепция административной реформы. Только с сентября 1996 года по май 1997 года было подготовлено 12 вариантов концепции административной реформы. Там обозначались такие проблемы, как отношение гражданина и власти, новые функции исполнительной власти, проблема коррупции и так далее. Но, несмотря на эти подходы, реформа государственной власти в тот период так и осталась невыполненной. По существу, административная реформа начинается с избрания Владимира Владимировича Путина Президентом Российской Федерации. Он уже до своего избрания в Центре стратегических разработок подготовил концепцию реформы государственного управления. Она, конечно, в жизнь так и не пошла, но послужила первоначальным фундаментом, основой для дальнейших действий в сфере административной реформы.

Первый этап административной реформы был, пожалуй, наиболее простым, понятным и, в целом, реализованным. Во-первых, речь шла об укреплении вертикали власти в государстве. Действительно, страна находилась в очень шатком положении. Имел место быть необоснованный сепаратизм ряда регионов. Центробежные тенденции в России

просматривались довольно четко, и поэтому укрепление вертикали власти в государстве было осуществлено с помощью четырех основных инструментов. Первый – создание федеральных округов, второй – реорганизация Совета Федерации, когда в Совете Федерации стали заседать не сами руководители субъектов Российской Федерации, а лишь их представители – сенаторы. И сейчас остается такая же система. Третий инструмент укрепления вертикали власти – это приведение нормативных актов субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством. В этом смысле и Республике Башкортостан пришлось многое что сделать в этой области, потому что наш первый закон о государственной службе вообще предполагал, что государственным служащим Республики Башкортостан может быть только гражданин Республики Башкортостан. Уже сама формулировка, конечно, не соответствует федеральному законодательству. Это было, повторяю, еще с середины 90-х годов и с приходом Владимира Путина к власти, прокуратура и другие контрольные органы достаточно жёстко обеспечили процесс корректировки наших региональных нормативных актов в соответствии с федеральным законодательством. Это тоже был один из элементов укрепления вертикали власти, вполне естественный и, в общем-то, логичный. Четвёртый инструмент укрепления вертикали власти заключался во введении нового порядка избрания глав субъектов Российской Федерации. Новый порядок избрания глав субъектов Российской Федерации тогда (в 2004 году) предполагал выдвижение кандидатуры главы субъекта Президентом Российской Федерации и избрание его уже не населением, а законодательным органом субъекта федерации. Тогда выбирали народные избранники, а именно депутаты региональных парламентов. Но эта система оставалась до 2010 года. Да, она обеспечила определённый порядок в кадровом корпусе губернаторов и других глав субъектов РФ. А с 2012 года вновь вернулись к системе избрания глав субъектов Российской Федерации посредством всеобщих равных, тайных и так далее выборов.

Это был совершенно оправданный подход: прежде чем начинать серьёзные реформы, необходимо было создать систему, способную функционировать под контролем. Соответствующие направления деятельности, определённые в рамках первого этапа, были выбраны разумно и последовательно. В целом, задача укрепления вертикали власти была решена, тем более что для России она исторически привычна и относительно проста.

Второй элемент реформы на первом этапе заключался в реформе государственной службы в России. В январе 2002 года Президент РФ утвердил концепцию реформы государственной службы в РФ. На основе этой концепции была разработана программа реформирования государственной службы на 2003-2005 годы. Это все послужило основой для принятия двух ключевых законов о государственной службе, которые определили лицо государственной службы и определяют его до настоящего

времени. Это были законы: «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года, и закон «О государственной гражданской службе РФ» от 27 июля 2004 года. Эти законы заложили фундамент современной системы государственной службы в нашей стране. (Первый пласт законодательства о госслужбе был принят в середине 1990-х годов и несколько иначе подходил к организации государственной службы в нашей стране.) На основе этих двух законов началась подготовка и принятие ряда новых нормативных актов по государственной службе. Одной из важнейших задач для России на тот момент стало создание системы управления государственной службой. Однако, забегаая вперёд, стоит отметить, что эту задачу полностью решить так и не удалось.

Третий элемент первого этапа административной реформы заключался в изменении реформы органов исполнительной власти. До тех пор в системе федеральных органов у нас были самые разные виды государственных органов, включая, например, госкомитеты и ряд других. 9 марта 2004 года был подписан Указ Президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»), который определил систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. Были введены три вида органов исполнительной власти на уровне федерального центра. Это федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Мы об этих органах говорили, о специфике говорили, отметили, что именно эта система была построена в рамках первого этапа административной реформы в 2004 году. И, по сути, она остается такой и до настоящего времени.

Можно сказать, что первый этап административной реформы достиг своих ключевых целей. Была упорядочена система государственного управления, налажены эффективные отношения между федеральным центром и регионами, что позволило предотвратить возможный распад страны и деструктивные процессы на местах.

Второй этап административной реформы в 2006-2008 годах заключается в подготовке и реализации концепции административной реформы Российской Федерации 2006-2010 годов. Основной задачей второго этапа стало совершенствование функций органов государственной власти, а также налаживание более эффективного взаимодействия с населением и бизнесом. Концепция административной реформы была нацелена на повышение качества и доступности государственных услуг. Тогда начинают вводить многофункциональные центры, прописывать и принимать административные регламенты оказания государственных услуг и тому подобное. Наиболее заметным достижением этого периода стало внедрение административных регламентов.

Административные регламенты стали важным элементом современной системы государственного управления. Их целью было упорядочить и регламентировать все государственные функции и услуги, выполняемые

органами власти, прежде всего федеральными структурами. Впоследствии эту практику стали перенимать и региональные органы государственной власти. Это позволило упорядочить и систематизировать процесс оказания государственных услуг и выполнения функций, обеспечив их единообразие и корректность вне зависимости от региона или субъекта Федерации. Сегодня практически все государственные органы Российской Федерации работают на основе таких административных регламентов. Они являются публичными: любой гражданин может ознакомиться с ними и понять, по какому алгоритму выполняются те или иные функции, например, выдача паспорта гражданина Российской Федерации. Однако стоит отметить, что внедрение административных регламентов не стало решением принципиальных проблем в сфере государственного управления. Эта мера привнесла больше порядка и организованности в предоставление услуг, но не изменила подход чиновников к их работе и отношение к гражданам.

Другая цель – это снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики, в том числе снижение избыточных административных барьеров, снижение избыточных функций государственных органов, ну и в целом повышение эффективности деятельности органов государственной власти. Это были цели реформы той поры. Индикаторы также были определены. Это, в первую очередь, оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг, степень удовлетворённости граждан этими услугами. Вторая группа индикаторов – уровень издержек бизнеса, связанных с преодолением административных барьеров, связана с государственными регулированиями экономики. Третья группа индикаторов заключалась в определении места России в международных рейтингах по качеству государственного управления.

Третий этап административной реформы начался в 2009-2015 годах. Точные даты здесь сложно выделить, так как процесс реформы, начавшийся в начале 2000 х годов, продолжался, лишь изменяясь по акцентам на каждом из этапов. Процесс продолжался непрерывно все эти десятилетия.

Следует отметить концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы. Концепция была утверждена Правительством РФ в июне 2011 года. А также концепция открытости федеральных органов исполнительной, которая была утверждена Правительством Российской Федерации в 2014 году. Цель и задача концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных муниципальных услуг заключалась в том, чтобы установить единый перечень лицензируемых видов деятельности, определить порядок их лицензирования, лицензии сделать бессрочными, в области аккредитации создать единый национальный орган, завершить работу по регламентации муниципальных и государственных услуг. Разумеется, её не завершили и сейчас, потому что основную работу,

конечно, сделали, но эти услуги достаточно изменчивые – что-то появляется, что-то корректируется, поэтому здесь процесс этот как бы идет на уровне функции, а не на уровне конкретной задачи. Но в целом эту задачу выполнили.

Другим важным направлением стало внедрение электронных технологий, что позволило перевести часть услуг в цифровой формат. Например, появилась возможность обращаться за услугами через систему электронного правительства, из дома, используя интернет, что помогло сократить очереди и сделать процесс удобнее. Всё больше граждан регистрируются на портале «Госуслуги» и используют его для получения необходимых сервисов и взаимодействия с органами государственной власти.

Поставили вопрос о переходе на оптимизацию и регламентацию не отдельных услуг, а комплексных сервисов, в том числе и по жизненным ситуациям – это рождение ребенка, приобретение недвижимости, открытие бизнеса, а также утверждение перечня услуг, которые должны представляться в многофункциональных центрах и т.д. То, что мы сейчас уже видим и пользуемся, была поставлена как задача, и её начали реализовывать уже в 2010-2014 годы. Концепция снижения административных барьеров определенную роль здесь сыграла.

Сегодня в большинстве регионов страны активно функционируют многофункциональные центры (МФЦ). Их работа действительно позволила существенно снизить нагрузку на государственные органы в рамках предоставления услуг как гражданам, так и различным организациям

Особо следует отметить один из так называемых «майских указов» Президента России (от 7 мая 2012 года) «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором были обозначены основные ориентиры совершенствования системы государственного управления. Он был принят после инаугурации Президента, сыграл значительную роль в реализации реформы. В рамках этого указа перед Правительством страны была поставлена задача обеспечить уровень удовлетворённости граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных муниципальных услуг в 2018 году не менее 90 %. Тут же шли конкретные сроки и конкретные проценты. Для граждан, имеющих доступ к получению государственных муниципальных услуг по принципу одного окна, – обеспечить их долю не менее 90 %. Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, – не менее 70 % к 2018 году. Напомню, сам указ был подписан в мае 2012 года. Этот процесс так или иначе шёл и тут, безусловно, надо сказать, что уровень удовлетворенности граждан существенно вырос. По сути, он достиг этих процентов точно так же, как и уровень, допустим, доли граждан, которые начали пользоваться услугами в электронной форме. Там было достаточно много чего, включая такие вещи, как сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в органы государственной власти

Российской Федерации или в органы местного самоуправления для получения государственных муниципальных услуг. К 2004 году эта длительность ожидания должна была составлять до 15 минут. Конечно, бывали разные ситуации и до, и после. В некоторых тактических случаях бывало, что и дольше люди вынуждены были ждать, но в целом стремились и стремятся соблюдать этот регламент и до настоящего времени. Повторяю, то, что я сейчас говорю, – это лишь малая толика того, что было обозначено в качестве показателей в рамках данного указа Президента. И многое из этого было реализовано или, в крайнем случае, существенно изменилось в лучшую сторону. Многие элементы серьезно влияют на эффективное и клиентоориентированное поведение гражданских служащих. Работая экспертом в разных органах государственной власти, я часто вижу, как руководители на самых разных аттестациях и экзаменах спрашивают своих госслужащих о том, какова степень удовлетворенности граждан вашими услугами, которые вы реализуете, а бывает ли у вас ожидание граждан больше 15 минут, с чем это связано, в каких случаях и так далее. Если руководство на это обращает внимание, то волей-неволей и чиновники тоже начинают ориентироваться на эти параметры. Поэтому данный указ, конечно, сыграл достаточно существенную роль в этой работе.

Однако его связь с непосредственным совершенствованием системы госуправления остаётся весьма спорной. Суть и содержание данного указа Президента не вполне соответствуют его названию. Так называемые «майские указы» Президента в основном формируют цели и ориентиры для деятельности органов государственной власти. В них заложены задачи, направленные на предоставление государственных услуг гражданам и достижение других важных показателей эффективности работы госорганов – одни в рамках 2018 года, другие – до 2020 года. Однако вопросы совершенствования системы госуправления, равно как и повышения её эффективности, прямо в данных указах не рассматриваются.

В рассматриваемый период также была создана соответствующая организационная база для реализации реформ в сфере государственного управления. Как правило, это были комиссии при Президенте Российской Федерации. Они создавались в разные годы и имели различные функции. Одна из первых таких комиссий появилась в 2000 году. Она носила название «Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления», к которому позже добавили и вопросы правосудия. Это был постоянно действующий орган, но исключительно консультативного характера.

В рамках этой комиссии были сформированы межведомственные рабочие группы, которые занимались разными аспектами административной реформы. Однако, к сожалению, их деятельность не принесла значимых результатов. По ряду причин, данная комиссия, как и её последующие версии, носила скорее формальный характер и не оказала существенного влияния на реформирование системы государственного управления.

В 2008 году указом Президента создаётся новая комиссия, получившая название «Комиссия по вопросам реформирования и развития государственной службы». В отличие от предыдущей, в её функциях мы видим более узкий акцент: она сосредоточена исключительно на государственной службе, а не на совершенствовании управления в целом.

Однако и эта комиссия столкнулась с теми же проблемами. Серьёзное влияние на процесс реформирования оказалось невозможным из-за её организационного статуса и характера работы. Основными задачами как этой, так и предыдущих комиссий было разработка предложений по совершенствованию государственного управления, анализ законодательной практики, проведение экспертиз и рассмотрение инициатив. Но вне зависимости от формируемых задач, их деятельность оказалась недостаточно значимой, чтобы существенно повлиять на ход реформ.

Аналитическая и консультационная деятельность комиссии, к сожалению, так и не привела к значимым результатам. В итоге, после неэффективности предыдущих комиссий, в 2013 году была создана новая комиссия, также при Президенте Российской Федерации. Её название было изменено на «комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров». Основными задачами этого органа были разработка предложений по развитию кадрового потенциала, совершенствование нормативной базы, анализ практики применения законодательства, а также проведение аналитической работы.

По сути, статус и задачи данной комиссии остались практически теми же, что и у её предшественников, менялись лишь названия. Основной причиной неэффективности таких комиссий, на наш взгляд, являлось их ограниченное влияние на процесс совершенствования системы государственного управления. Комиссия не имела реальной возможности серьёзно повлиять на управленческие реформы. Члены комиссии, число которых насчитывало около 30 человек, занимали высокие должности, а её председателем, как правило, выступал руководитель Администрации Президента Российской Федерации. Среди членов комиссии были министры, губернаторы, представители научного сообщества, но все они работали на общественных началах, то есть без возложенной на них прямой профессиональной ответственности.

Для большинства членов работа в комиссии была одной из многих дополнительных обязанностей. Заседания проводились крайне редко – от одного до четырёх раз в год. Специального аппарата, обеспечивающего работу комиссии, не существовало, а ответственность за выполнение задач формально не распределялась. Все это приводило к тому, что собрания носили скорее дискуссионный, чем рабочий характер. Такая модель работы не могла обеспечить ни качественную аналитику, ни выработку содержательных предложений, ни, тем более, реализацию данных предложений.

Основная проблема, с точки зрения управления, заключалась в выборе неподходящего инструмента для решения столь масштабных задач.

Подобного рода совещательные комиссии с размытыми функциями, без штатного персонала и профессиональной ответственности не могли стать эффективным инструментом для разработки программ реформирования государственной службы или государственного управления.

Четвёртый этап административной реформы, который начинается ориентировочно с 2015 года и продолжается по настоящее время, я все-таки бы начал с характеристики обновлений Конституции в рамках конституционной реформы. В послании Федеральному собранию 15 января 2020 года Президент РФ предложил внести поправки в Конституцию, провести Всероссийский референдум по вопросу внесения в Конституцию. Он и прошел в первой половине 2020 года. Практически все или многие, по крайней мере, поправки касались системы государственного управления. В частности, приоритет Конституции Российской Федерации над международным правом на территории страны, что, безусловно, укрепило наш суверенитет и уменьшило зависимость от иностранных игроков, от других стран.

Во-вторых, ужесточение требований кандидатам на президентский пост, запрет на иностранное гражданство или иностранный вид на жительство для ключевых представителей власти, изменение статуса и полномочий Госсовета, который действует еще с 2000 года. Усиление позиций губернаторов, изменение роли Государственной Думы Совета Федерации. Теперь Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой (правда, с определенными особенностями). Также целый ряд изменений касается назначения руководителей силовых ведомств, прокуроров регионов, других моментов, например, закрепление принципа единой системы публичной власти, включающей в себя как органы государственной власти, так и местное самоуправление.

В настоящее время в рамках четвертого этапа реализуются в основном такие базовые документы, как Указ Президента РФ от 7 мая 2018-го года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года». Замечу, что это прямой аналог Указа Президента № 601 от 7 мая 2012 года, но реформа государственного управления здесь не упоминается не только в названии этого указа, но и в его содержании. Это говорит о снижении интереса и значимости к административной реформе в нашей стране. Другой документ, который отражает определенные действия в сфере совершенствования государственного управления, – это основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года. В нём всё-таки отражены определённые меры по совершенствованию государственного управления. Кроме того, здесь следует отметить Указ Президента № 288 от 2019 года «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019-2021

годы». Это уже четвёртая программа развития государственной службы, которая утверждается Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным. Первая программа начиналась в 2003-2005 годах, а четвертая программа – в 2019-2021 годах.

Если говорить о основных направлениях деятельности правительства Российской Федерации до 2024 года, где отмечается целый ряд мер по укреплению системы государственного управления, то здесь можем отметить шестой раздел основных направлений, который как раз касается интересующей нас проблематики. Здесь определяются приоритеты модернизации системы государственного управления, в частности, повышение качества предоставления государственных принципиальных услуг, функций, сервисов по отношению к населению, широкое использование цифровых технологий, последовательное внедрение принципов и механизмов стратегического и проектного управления, формирование квалифицированных кадровых ресурсов государственной гражданской службы, ну а также, скажем, поощрение участия граждан в государственном и муниципальном управлении. Определяются основные инструменты этой модернизации государственного управления. Такие, как стратегическое и проектное управление, повышение эффективности планирования и исполнения бюджетных расходов, в том числе развития контрактной системы в сфере закупок, активное внедрение цифровых технологий в практическую деятельность, оценка качества предоставления услуг на региональном и муниципальном уровнях, внедрение новых кадровых технологий на государственной службе и т.д.

Если говорить об Указе Президента РФ по развитию государственной гражданской службы на 2019-2021 годы, то здесь тоже отмечается ряд мер, связанных с совершенствованием порядка назначения на должности государственной гражданской службы, а также определённые меры по стимулированию гражданских служащих, по внедрению новых форм профессионального развития гражданских служащих, ускорению внедрения информационно-коммуникационных технологий в органы государственной власти и тому подобное.

Особняком стоят некоторые тактические реформы, которые проводит российская руководство. В частности, можно отметить уже упоминаемую мной административную реформу председателя Правительства Российской Федерации Михаила Мишустина, которая прошла в течение трех месяцев с 1 января по 1 апреля 2021 года. Она, конечно, носила тактический характер, но достаточно интересна тем, что проводилась в определённом сроке, была нацелена на оптимизацию работы органов государственной власти, в частности, на такие аспекты, как сокращение численности чиновников, рационализация стандартов органов государственной власти, реструктуризация федеральных органов исполнительной власти, ставился

вопрос о слиянии или ликвидации органов федеральной власти. Также реформа была направлена на некоторые изменения в системе оплаты труда государственных служащих, в частности, увеличение должностного оклада и уменьшение денежного поощрения.

Признавая актуальность всех этих мер, которые, в принципе, достаточно неплохие, всё-таки следует отметить, что эти изменения носят локальный и несистемный характер. По существу, к сожалению, они не влияют на базовые мотивации гражданских служащих, а, следовательно, не влияют на базовое поведение гражданских служащих. И хотя подобные изменения носят, в общем-то, непрерывный, перманентный характер, выступают как постоянное улучшение государственного управления, тем не менее, для реализации этих задач по-прежнему не предусматриваются специальное организационное и кадровое обеспечение. По сути, это означает, что профессионального подхода к организации и проведению административной реформы пока нет.

Реформа, хотя и продолжается, но масштаб и интенсивность совершенствования государственного управления сегодня существенно снижаются. Сами термины «административная реформа», «реформа государственного управления» практически не применяются в лексиконе как политических руководителей, так и специалистов в области государственного управления. По крайней мере, намного меньше используют, чем это было, допустим, в нулевые годы или в начале первого десятилетия XXI века.

И с моей точки зрения это не есть хорошо.

6.5. Административная реформа: понятие, содержание, направления и методы

Тут надо ещё разобраться, что мы понимаем под административной реформой. Словосочетание распространённое, но подчас в него вкладывают разное значение. И тут надо, прежде всего, обозначить, что, действительно, административная реформа, может быть, в разных смыслах этого слова. И, в первую очередь, в широком смысле слова, под «административной реформой» понимается реорганизация системы государственного управления, иногда ведущая даже к смене государственного строя. Это масштабная глубокая административная реформа, реформа всей политической системы.

В рамках нашей истории это были реформы Петра I, советские реформы или реформы в России на рубеже 1990-х годов. Но у нас сейчас, в принципе, так проблема по административной реформе не стоит. Нас больше интересует административная реформа в узком смысле слова.

В узком смысле слова административная реформа – это реорганизация деятельности чиновничества, государственных органов

для повышения эффективности их работы. Здесь это можно сопоставить с реформами Николая II, Никиты Сергеевича Хрущева и ряда других. То есть, мы здесь исходим из того, что, в принципе, та система государственного управления, которая есть у нас сейчас, в целом достаточно современна, она построена по современным и качественным лекалам, но она нуждается в доведении её до оптимума, до такого уровня, когда эта система государственного управления могла бы работать с максимальной отдачей.

Цели и методы административной реформы заключаются в обеспечении эффективности государственного муниципального управления в современных условиях. То есть наша задача – с меньшими ресурсами обеспечить более высокий результат этого самого государственного управления.

Основной метод этой реформы заключается не в каких-то просто преобразованиях. основной метод заключается в создании таких организационно-экономических условий, которые с необходимостью будут формировать мотивацию, интерес госслужащих к эффективной деятельности. Потому что эффективная работа госоргана в современных условиях может быть только тогда, когда есть реальный интерес у госслужащих к тому, чтобы максимально эффективно реализовывать свои полномочия. Что значит максимально эффективно? Это означает максимальную ориентацию, во-первых, на клиента, во-вторых, на совершенствование, улучшение своей работы. В-третьих, это максимальная ориентация на честное антикоррупционное поведение. Если условия будут мотивировать проявлять подобного рода поведение, то мы можем говорить о том, что реформа идёт правильным образом, реформа даёт отдачу. Мы ещё по басне «Квартет» знаем, как ни пересаживай их, если это не меняет интересы, если это не меняет мотивацию, то существенного эффекта такая реорганизация не даст. Более того, окажется просто вредной. Лишние затраты на перестановку, лишние затраты на реорганизацию, которые не дают эффекта, могут оказаться просто убыточными.

Здесь важно подчеркнуть необходимость в современных условиях перманентной реформы. Перманентная - означает непрерывная, постоянная реформа. С одной стороны, это выглядит немного нелогично и некомфортно. Зачем все время реформировать? Трудно жить в квартире, в которой идёт постоянный ремонт. Но в данном случае нам не приходится выбирать. Непрерывная реформа обосновывается тем, что государство осуществляет управление крайне быстро меняющимся обществом. И, следовательно для того, чтобы соответствовать быстроменяющемуся, развивающемуся, усложняющемуся обществу, государственному аппарату нужно быть таким же динамичным. В противном случае он просто отстанет. Он может работать честно, качественно, хорошо, но просто элементарно морально устареть, отстать от быстроменяющегося общества.

А поскольку, еще раз подчеркиваю, общество меняется быстро, следовательно, быстро должно меняться и государственное управление. И это не разовая реформа, это не разовое действие. Раньше, допустим, 100 лет назад, можно было провести реформу и относительно спокойно, стабильно, ровно жить, скажем, лет 25-50 и так далее, до следующей реформы. Сегодня так, к сожалению, не получается в силу того, что изменения в обществе идут непрерывно. Общество постоянно нуждается в совершенствованном государственном управлении, и, следовательно, реформа государственного управления должна проходить постоянным образом. К тому же это требование ещё обусловлено и тем, что государственные органы монополисты в своей деятельности. В сфере бизнеса не будешь проводить реформы, ты просто погибнешь. А здесь, будучи монополистами, так просто конкурентная система не работает в органах государственной власти, поэтому нужно специально, осознанно формировать механизм непрерывного совершенствования, постоянного совершенствования государственного управления. Для этого нужно просто заставить чиновников жить в условиях меняющихся перемен, постоянно ориентировать их на потребление новых знаний, новых навыков, освоение новых технологий с учётом быстро меняющихся потребностей и запросов того сегмента общества, который они так или иначе обслуживают, ну или даже хотя бы просто управляют.

Если мы признаем, что реформы сегодня должны быть непрерывными, то, следовательно, реформа из просто задачи, которую можно выполнить и доложить о её выполнении, превращается в функцию – непрерывный, постоянный вид деятельности. Если же эта задача превращается в функцию, то есть задачу, по сути, не имеющую завершения, постоянную задачу, вечную задачу, то в этом случае, согласно логике организационного менеджмента, мы должны создать под эту функцию соответствующую организационную структуру. То есть кто-то должен постоянно непрерывно заниматься этой самой реформой, поскольку реформа – это не разовое действие, а постоянная функция.

Есть ли у нас такой орган? Вот как раз тут я и перехожу к ответу на вопрос о том, в чём заключается одна из ключевых организационных проблем в нашей системе государственного управления. Да, у нас в целом организационные структуры выстроены под функционал. То есть для борьбы с внешним врагом есть Министерство обороны, для борьбы с преступностью – Министерство внутренних дел, для работы по организации образовательного процесса – Министерство образования. Это функционал более-менее стабильный, более-менее выстроенный.

А кто системно занимается реформой государственного управления? Сам народ делать это не будет, он потребитель. Руководитель госоргана – тоже. Я, допустим, министр сельского хозяйства, у меня куча своих проблем, и я реформой как таковой заниматься не буду. Я пользуюсь министерством, я

юзер, а профессионально его совершенствовать — это не моя задача. А кто же тогда спрашивается, должен это делать? Какой орган государственной власти занимается сегодня совершенствованием государственного управления? Если мы повнимательнее посмотрим, то мы можем что-то найти. Я об этом уже говорил в предыдущем вопросе (п. 6.4.), но позволю себе повториться, игра стоит свеч. Начиная с 2004 года, в нашей стране существует под разными наименованиями комиссия при Президенте Российской Федерации. Называлась она по-разному – комиссия по вопросам совершенствования государственного управления, потом совершенствования государственного управления и правосудия, потом по совершенствованию государственной службы. Формально перед ней ставилась задача – анализ процессов в системе государственного управления, сбор материалов, разработка предложений по совершенствованию государственного управления. Она так и называлась - Комиссия при Президенте Российской Федерации по совершенствованию государственного управления. По сути, она таковой оставалась и, по сути, остается до сих пор таковой. В неё входят порядка 30 человек. Это все люди с высокими чинами, несколько министров, несколько губернаторов, есть представители научной общественности. Возглавляет её руководитель Администрации Президента Российской Федерации. Но, к сожалению, это тот орган, который совершенно не заточен под решение данной задачи. Он совершенно не годится для такой работы. Почему? Потому что все эти члены комиссии работают на общественных началах, у них есть свои задачи. Они собираются по мере необходимости, но не реже одного раза в год. Чаще это где-то раза 3-4 в год. Собираются на несколько часов. У них нет специального аппарата, у них нет серьёзных полномочий, у них нет ответственности. Поэтому это такой общий совещательный голос, который по существу ничего не решает, ничем серьёзным не занимается, да и не может их решить. Я тут меньше всего бы обвинял именно эту комиссию. Дело не в комиссии, дело в том, что тот орган, который как бы под это дело создан, не годится ни по своим ресурсным возможностям, ни по административным, правовым, кадровым возможностям для того, чтобы реально решать проблему совершенствования государственного управления.

Для сравнения можно сказать, как эту решили задачу другие страны. Кстати, в любой стране практически есть такого рода органы. Они разные, под разными названиями идут. Но все они так или иначе занимаются проблемой оценки эффективности работы госаппарата и разработкой, реализацией мер по совершенствованию работы этого самого госаппарата. Даже если взять наших ближайших соседей, скажем, Казахстан – казахи еще в 1998 году создали Агентство Республики Казахстан по вопросам государственной службы. Это полноценный орган государственной власти с особым статусом. Его статус выше, чем статус обычного министерства. У него есть территориальные подразделения в каждой области. Это агентство занимается двумя ключевыми вещами. Во-первых, осуществляет

организацию работы чиновников, госаппарата, обучение, их подбор, оценку и так далее. Действительно, это кто-то должен делать. Вторая задача – это выявление проблем в сфере государственного управления и организация продвижения реформы государственного управления в Республике Казахстан. Повторяю, это не просто комиссия на общественных началах — это полноценный орган, который имеет и полномочия, и соответствующую ответственность, он способен решать эти вопросы. В нашем случае, к сожалению, такого органа нет.

6.6. Проблемы государственного управления в России и пути их решения

Один из центральных вопросов, который предстоит рассмотреть, касается диагностики проблем в современном государственном управлении. Это крайне важно, поскольку, прежде чем говорить о совершенствовании системы управления, необходимо понять, в чём кроются её основные проблемы.

Непонимание существующих проблем делает невозможным построение по-настоящему эффективной управленческой модели. Здесь вполне уместна аналогия с медициной: если врач неверно определил диагноз, не выявил природу и причины болезни, он не сможет ни устранить её, ни вылечить пациента.

Увы, в отличие от медицинских работников, которых обучают технологиям диагностики, в сфере управления руководителей редко учат диагностировать проблемы глубоко и квалифицированно. Обучение в этой области либо отсутствует, либо носит поверхностный характер.

Что такое проблемы управления? Для начала стоит разобраться с базовыми понятиями – что вообще подразумевается под проблемами и как их следует анализировать. Термин «проблема» происходит от греческого слова, означающего «нерешённую задачу». Субъективно проблема может восприниматься как препятствие, трудность или угроза. Однако не каждое препятствие или сложность можно считать проблемой. Речь идёт преимущественно о патологиях – об отклонениях, связанных с нарушением естественной логики развития. Так, естественные кризисы зачастую не являются проблемами в привычном понимании. Например, циклические кризисы в развитии организаций или возрастные кризисы, такие как подростковый период или кризис среднего возраста, можно рассматривать как естественные этапы развития. В данном случае мы не называем их болезнями или проблемами, поскольку их природа органично вписывается в общий процесс роста.

Серьёзной проблемой для нас становится то, что связано с отклонениями от объективной логики развития. Решить такую проблему означает либо устранить, либо минимизировать это отклонение. В крайнем случае – свести его к уровню, при котором оно не угрожает стабильности или существованию организации, не ведёт к её разрушению или значительным потерям.

В контексте социального управления проблема трактуется как отклонение организации (социальной системы) от объективной логики её развития, угрожающее её функционированию.

Иными словами, это своеобразные «болезни» или патологические состояния организации или её подсистем. Такие проблемы могут возникать на разных уровнях: в семье, в предприятии, в любой организации, включая общество и государство в целом.

Итак, в нашем понимании проблема организации – ***это отклонение организации от объективной логики, от естественных закономерностей её развития, угрожающее её существованию.*** Это своего рода болезни (патологии) организации или её подсистем. Причины таких проблем могут быть как объективными, так и связанными с человеческим фактором (ошибки, недооценка и т.д.). Решить проблему – значит минимизировать или убрать отклонение организации от объективной логики своего развития.

Недостаточно просто определить проблему, необходимо провести ***грамотную проблемную диагностику.*** Это требует тщательного анализа, оценки и изучения как самой организации, так и её подсистем. Принципы управления здесь универсальны – будь то государство, предприятие или общество, подход остаётся одинаковым.

В рамках диагностики важно выделить так называемые ***проблемные поля*** или зоны. Здесь уместна аналогия с медициной: как врач, обследуя пациента, выделяет отдельные зоны заболеваний – будь то зрение, ухо-горло-нос, сердечно-сосудистая система, дерматология или опорно-двигательный аппарат, – так же и в управлении необходимо выявлять определённые проблемные области. Какие именно проблемы скрываются внутри этих зон, раскрывает только детальная диагностика.

Если мы диагностируем организацию, то также должны идентифицировать соответствующие проблемные зоны. Они могут заметно отличаться от врачебных, но суть остаётся схожей: нельзя игнорировать ключевые подсистемы, требующие внимания. Грамотный руководитель, владеющий навыками управленческой диагностики, должен уметь работать с такими зонами. Однако более подробно мы разберём это в дальнейшем.

Диагностика проблемы сама по себе не нужна без дальнейшего применения – она служит как инструмент для принятия управленческих решений, подобно тому, как диагноз важен для врача лишь для выбора эффективных методов лечения.

Правильная формулировка проблемы – это важнейший этап её диагностики. На первый взгляд, кажется, что с этим не должно возникнуть сложностей: проблема обычно очевидна и вызывает неудобства или дискомфорт. Но на практике это далеко не всегда так.

Главная сложность в том, что вместо конкретной проблемы часто формулируют лишь общую проблемную зону. Например, говорят: «У нас серьёзные кадровые проблемы», или «Остро стоят вопросы с финансами». Однако это не проблемные формулировки, а лишь указания на некую

подсистему, внутри которой могут скрываться десятки различных конкретных проблем.

Этим мы лишь обозначили проблемные области, не углубляясь в суть самих проблем и отклонений от нормы. В чем заключаются конкретно эти кадровые и финансовые трудности? Это одна из сложностей управленческой диагностики. Другая состоит в том, что мы часто путаем истинные проблемы с их симптомами, то есть внешними проявлениями.

К примеру, можно утверждать, что в организации или государственной системе наблюдается высокая текучесть кадров. Возможно, это и действительно проблема, однако чаще всего это лишь видимое проявление более глубокой проблемы. Если мы сосредоточимся на устранении симптомов, не вникая в суть, это может только усугубить ситуацию.

Важным этапом является не только корректная формулировка проблемы, но и ее *измерение, видение динамики и последствий*. Обычно проблемы оцениваются в финансовых затратах, но могут потребоваться и другие материальные и временные ресурсы. Динамика и последствия проблемы, как правило, задаются общей логикой развития социальной системы, в которой проявляются эти проблемы. Так, если у человека проблемы со зрением, то вряд ли это непосредственно приведет к потере слуха или нарушению функции дыхания.

После анализа необходимо ранжировать проблемы, ведь в каждой организации, будь то общество или предприятие, также имеется комплекс проблем, и важно определить ключевые из них. Когда мы занимаемся ранжированием проблем, обычно группируем их по принципу срочности и важности. Существует множество больших проблем, которые не всегда актуальны и значимы. Среди них могут быть ключевые вопросы, решение которых является необходимым условием для устранения остальных трудностей. Таким образом, появляется иерархия проблем.

Необходимо отделить проблемы организации (социальной системы) от собственно проблем управления, которые тоже часть проблем управляемой системы. Наиболее подходящий критерий – подсистемы организации: кадровые, организационные, правовые, экономические, материальные, технологические и, наконец, собственно управленческие. Важно отметить, что все эти проблемы – предмет анализа руководителя, ведь именно он отвечает за выживание своей организации и наделен соответствующими полномочиями по решению проблем во всех подсистемах своего объекта управления. То есть, оценивая управленческую подсистему, он должен, по существу, проводить самодиагностику.

В целом управленческая диагностика – одна из самых слабых сторон управленческой культуры. Здесь мы пока в самом начале пути. Так, весьма слабо изучены методы управленческой диагностики, нет специального понятийного аппарата (сравните количество специальных терминов, определяющих болезни человека и терминов, определяющих ту или иную болезнь организации) и т.д.

На нынешнем этапе развития общества, как Республики Башкортостан, так и России в целом, проблемы управления являются основными. Это не экономические, социальные, демографические или духовные проблемы общества; это проблемы государственного управления. Именно эта категория проблем сегодня выступает в роли узкого места, препятствующего решению остальных проблем.

Итак, рассмотрим реальные проблемы государственного управления и пути их решения в нашей стране.

Уровни и виды проблем Республики Башкортостан структурно те же, что в России или в мире:

1. *Уровень* (проблемы организации в целом):

Проблемы РБ в целом, как социальной системы (субъекта РФ)

2. *Уровень* (проблемы базовых подсистем организации)

Проблемы социальных подсистем РБ:

2.1. Проблемы государственного управления

2.1. Проблемы социальной сферы

2.3. Проблемы экономики

2.4. Проблемы духовной жизни

2.5. Проблемы политической сферы

2.1. Проблемы государственного управления (проблемы одной из подсистем организации), на наш взгляд, на данном этапе являются ключевыми, не решив их, трудно рассчитывать на полноценное и эффективное решение остальных подсистем. Проблемы других подсистем на некоторых этапах развития общества также могут выходить на первый план, тем не менее, в рамках данного раздела они не рассматриваются.

Выделим **группы проблем государственного управления**, т.н. проблемные поля или зоны.

Проблемные поля государственного управления:

1 Управленческие проблемы (проблемы тех, кто управляет системой государственного управления)

2 Организационные проблемы государственного управления

3 Кадровые проблемы государственного управления

4 Технологические проблемы государственного управления

5 Правовые проблемы государственного управления

6. Социальные проблемы государственного управления

7. Материально-технические проблемы

8. Финансовые проблемы

В рамках данных проблемных зон системы государственного управления основной на данном этапе является проблема **неэффективной организации государственного управления**.

1. Управленческие проблемы. В чем заключаются управленческие проблемы и пути их решения?

Формулировка проблемы: Недостаточное профессионально-технологическое обеспечение системы государственного управления (в первую очередь в организационной и кадровой сферах) со стороны тех, кто возглавляет систему государственного управления.

Причина: относительно низкий уровень профессиональной (управленческой) компетенции как на политическом уровне, так и на менеджерском (среднего звена) уровне.

Пути решения:

А) Политический уровень:

☛ провести корректную и профессиональную проблемную диагностику в системе ГМУ с участием экспертов,

☛ принять принципиальные решения по формированию необходимого ресурсного обеспечения реформы государственного управления, в первую очередь управленческое и организационное обеспечение реформы (создание полноценного органа управления административной реформой)

Б) Менеджерский уровень:

☛ формирование условий и мотивации в повышении реальной управленческой компетентности руководящего корпуса госаппарата

Содержательно для специалистов этот блок проблем прост и решения очевидны. Однако это решения высшего государственного руководства и принять их может только оно само. Экспертное окружение, компетентное лобби, к сожалению, пока слишком слабы и сами не всегда понимают суть и направления необходимых действий. Между тем, без таких решений системная, последовательная и профессиональная работа по повышению эффективности государственного управления просто невозможна. В лучшем случае это будет лишь разовые, несистемные шаги, способные привести только к тактическому успеху. В худшем – бесполезная трата времени и других ресурсов общества. В сфере государственного управления любая серьезная реформа невозможна без политической воли правящего класса и лидера, который ее выражает, но не менее важно, чтобы этот лидер определил правильную стратегию и содержание реформы.

2. Организационные проблемы. Это как раз та проблема, которую может и должен решить первый руководитель.

Формулировка проблем:

1. Структура органов государственного управления не в полной мере соответствует функциональной структуре государственного управления.

2. Уровень организационной культуры в ОГУ не обеспечивает эффективное государственное управление.

Причина: Отсутствует необходимое ресурсное (организационное) обеспечение для решения этих проблем

Пути решения: Формирование органа управления госслужбой (административной реформой) для того, чтобы:

А) *построить современную работу с кадрами госслужбы:*

- ☂ Формирование кадрового потенциала
- ☂ Мотивация государственных служащих
- *Б) организовать эффективную работу госаппарата:*
- ☂ Оценка эффективности государственных органов
- ☂ Оптимизация структуры и деятельности государственных органов
- ☂ Формирование современной организационной культуры госаппарата
- *В) разработать и вести административную реформу: выявление проблем ГУ, обоснование и обеспечение путей их решения.*

3. Кадровые проблемы

Формулировка проблемы: Недостаточная реализация кадрового потенциала гражданских служащих из-за низкой мотивации к инновациям, клиенториентированному и антикоррупционному поведению в своей профессиональной деятельности.

Причины: устаревший тип организационной культуры в ОГУ, система сложившихся отношений не мотивирует госслужащих проявлять эти качества.

Пути решения:

1. Мотивация государственных служащих:
 - ☂ Анализ мотивационной среды
 - ☂ Корректировка мотивации через систему организационных отношений
2. Формирование кадрового потенциала на основе современных технологий:
 - ☂ Кадровый контроллинг
 - ☂ Прием, адаптация
 - ☂ Обучение и развитие
 - ☂ Оценка, аттестация

Уровень способностей выполнять функции государственного управления определяется количеством служащих, уровнем и качеством их профессиональной подготовки, опытом работы, технологическим обеспечением. В этой области есть некоторые проблемы, однако, по нашему мнению, они не носят принципиального характера и существенно не влияют на качество государственного управления в целом. Проблемы мотивации, наоборот, становятся все более значимым тормозом развития государственного управления как в Республике Башкортостан, так и в Российской Федерации. Мотивация как комплекс побудительных факторов, заставляющих работника определенным образом относиться к выполнению своих функций, является сложным и крайне важным фактором, определяющим качество рабочей силы.

Оценивая направленность мотивации, можно отметить, что в целом государственные служащие мотивированы к добросовестному и ответственному выполнению своих функций, мотивированы к соблюдению

требований к служебному поведению гражданских служащих, а также к долгосрочной работе в государственном органе. Существующие здесь проблемы не носят системного характера.

Ключевая проблема повышения эффективности работы государственного аппарата, решить которую невозможно в существующих организационно-правовых условиях – это недостаточная мотивация гражданских служащих к инновациям в своей профессиональной деятельности, клиенториентированному и антикоррупционному поведению в рамках своей служебной деятельности. Отсутствие мотивации в этой области не дает реализовать в достаточной мере накопленный потенциал, сдерживает его развитие. Следует подчеркнуть, что сегодня именно эта направленность мотивации работников обеспечивает решающее долгосрочное преимущество и долгосрочную конкурентоспособность любой современной организации, в том числе и государственных органов.

Пути решения:

Базовая мотивация основывается не столько на специальных стимулах, сколько на системе определенных материально-финансовых и духовных интересов, которые, в свою очередь, вытекают из социальных (организационных) отношений.

Для того, чтобы обеспечить мотивацию государственных служащих к непрерывному совершенствованию своей деятельности и клиенториентированному поведению необходимо целенаправленно менять систему приоритетов и ценностей организационной культуры в государственных ведомствах, скорректировать критерии и методы оценки государственных служащих, таким образом, чтобы они мотивировали сотрудников соответствующим образом.

В частности, необходимо:

- проведение регулярной (один раз в год) и комплексной оценки работника, где ключевым критерием будет внедрение государственным служащими инноваций в рамках своей профессиональной деятельности (аттестации),
- проведение тренингов и консультаций по формированию современной организационной культуры,
- специальная управленческая подготовка руководителей среднего звена и т.д.

Профессионально эту задачу способен выполнить предлагаемый нами орган управления государственной службой (государственный комитет по административной реформе), в частности, входящий в состав этого органа департамент организации государственной (и муниципальной) службы.

4. Правовые проблемы.

Формулировка проблемы: Многие правовые нормы устарели и не обеспечивают реализацию современных технологий государственного управления.

Причины: Недостаточное профессиональное (управленческое) обеспечение законодательства в сфере государственного управления.

Пути решения:

1. Совершенствование законодательства о госслужбе на основе предложений органа управления госслужбой.

2. Изменения в правовой сфере должны строиться на принципе приоритета внедрения новых организационных и кадровых технологий в практику работы государственных служащих.

Предлагаемый нами департамент нормативно-правового обеспечения административной реформы государственного комитета по административной реформе мог бы и должен был этим заняться.

5. Технологические проблемы.

Формулировка проблем:

1. В недостаточной мере внедряются новые технологии государственного управления.

2. Уровень владения существующими технологиями относительно низок.

Причины: Отсутствие интереса (мотивации) гражданских служащих как к внедрению новых (эффективных, клиенториентированных) технологий, так и к своему полноценному профессиональному росту.

Пути решения:

Создание организационных, кадровых и информационных условий для внедрения и реализации современных (в том числе цифровых) технологий государственного управления на высоком уровне. Это и технологии делопроизводства, и технологии работы с гражданами, технологии государственного контроля и т.д.

6. Социальные проблемы.

Формулировка проблемы: Недостаточно конструктивный тип взаимодействия государственных служащих и населения, относительно высокий уровень отчуждения граждан от государственной власти.

Причины:

1. Традиционное недоверие населения к чиновникам.
2. Неэффективная организация работы государственного аппарата.
3. Отсутствие системной работы по формированию конструктивного имиджа гражданских служащих в глазах населения.

Пути решения:

1. Формирование эффективной, открытой, клиентоориентированной и некоррупцированной модели государственного управления.
2. Формирование позитивного имиджа государственных служащих.
3. Реализация программ по развитию гражданского общества, по вовлечению граждан в управление общественными делами.

Организация, координация и планирование этой деятельности должны быть также в компетенции государственного комитета по административной реформе.

Ожидаемые результаты административной реформы:

1. Профессиональная и эффективная организация государственного управления на основе современных технологий.
2. Снижение уровня коррупции до среднеевропейских показателей.
3. Интенсивное и непрерывная модернизация государственного аппарата на принципах эффективности и ориентации на клиента.
4. Рост удовлетворённости граждан деятельностью государства, в том числе государственными услугами.

Трудно уверенно говорить о количественных показателях, но, при реализации данных предложений, мы получим эффективное государственное управление на качественно новой системной основе.

Какой должна быть реформа государственного управления в России? Прежде всего, реформа должна быть продуманной (научной), целостной (системной) и методичной (последовательной). Причем общие, концептуальные основы ее необходимо согласовать как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Научность означает понимание всей глубины и сложности проблемы развития государственного управления, основанного на учете как законов социального управления, так и исторического и зарубежного опыта. Итогом здесь должна быть реальная комплексная программа, увязывающая стратегические задачи с конкретными шагами по их осуществлению.

Системность предполагает не только учет всех аспектов развития государственных органов, но и включение его в общую схему реформирования российской государственности.

Методичность здесь не только последовательность действий, но и упорство, настойчивость в их осуществлении. По большому счету, все нынешние проблемы государственного управления вполне естественны и ожидаемы для нас, поэтому нужно просто последовательно, постепенно и методично работать по их разрешению.

Таким образом, мы видим, что система государственного управления в России находится на перепутье и выбор путей ее развития (западный, традиционный, свой собственный) по-прежнему актуален. История, Россия сделают этот выбор, важно лишь, чтобы он был осуществлен своевременно и при достаточном системном, информационно-аналитическом, кадровом и организационно-техническом обеспечении.