



РОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ имени Г. В. ПЛЕХАНОВА

Р. Т. Мухаев

История государственного управления в России

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

2-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано УМО в качестве учебника для студентов
высших учебных заведений по специальности
«Государственное и муниципальное управление»*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва • Юрайт • 2014

УДК 35
ББК 67.401я73
М92

Автор:

Мухаев Рашид Тазитдинович — доктор политических наук, профессор кафедры политологии и социологии факультета политологии и права Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова; профессор кафедры государственного и муниципального управления Российского государственного торгово-экономического университета; профессор кафедры теории рекламы и массовых коммуникаций Московского гуманитарного университета.

Рецензенты:

Кошкин А. П. — доктор политических наук, профессор РЭУ им. Г. В. Плеханова;

Медушевский А. Н. — доктор философских наук, профессор НИУ ВШЭ;

Россинский Б. В. — доктор юридических наук, профессор РПА Минюста России.

Мухаев, Р. Т.

М92 История государственного управления в России: учебник для бакалавров / Р. Т. Мухаев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2014. — 770 с. — Бакалавр. Базовый курс.

ISBN 978-5-9916-3254-6

Настоящий учебник написан в точном соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования третьего поколения и позволяет успешно формировать набор компетенций будущего управленца, заявленных в нем.

В учебнике раскрываются основные подходы и методы анализа эволюции институциональной, функциональной и организационной структур государственного управления в России. Главное отличие учебника состоит в том, что проблемы государственного управления России рассматриваются в контексте мировых тенденций развития публичного управления через соотнесение динамики угроз и вызовов на различных этапах эволюции общества и аудита эффективности механизма государственного управления. Это позволяет выявить общее и особенное в развитии системы государственного управления в России. Понять логику развития институционального дизайна и технологию государственного управления в России можно лишь в контексте ее социокультурной традиции: она определяет формы и способы управляющего воздействия власти, задает конфигурацию институтов управления, содержание их функций, способных формулировать публичную повестку дня и выражать запросы сословий и классов российского общества.

Для студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», «Политология», «Юриспруденция», «Международные отношения», а также аспирантов и преподавателей в области управления и государственной службы, управленцев-практиков, всех интересующихся историей государственного управления.

УДК 35
ББК 67.401я73

© Мухаев Р. Т., 2007

© Мухаев Р. Т., 2013, с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2014

ISBN 978-5-9916-3254-6

Оглавление

Предисловие	16
-------------------	----

Раздел I. ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

<i>Введение в раздел</i>	26
--------------------------------	----

Глава 1. Предмет и метод науки «История государственного управления в России»

	28
--	-----------

1.1. Что изучает наука «История государственного управления в России»	28
Государственное управление как объект познания	28
Специфика предмета	35
1.2. Методология науки «История государственного управления в России»	37
Парадигма научной дисциплины	37
Методы историко-управленческой науки	39
Алгоритм курса.....	42
1.3. Субъекты государственного управления.....	43
1.4. Объекты государственного управления в исторической перспективе.....	48
1.5. Базовые категории и понятия историко- управленческой науки России.....	52
1.6. История государственного управления России в системе обществознания	55
1.7. Периодизация курса «История государственного управления в России»	57
1.8. Функции российской историко-управленческой науки	62
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	64

Раздел II. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ДРЕВНЕЙ РУСИ: ЗАРОЖДЕНИЕ, РАСЦВЕТ И УПАДОК (IX–XIV вв.)

<i>Введение в раздел</i>	68
Основные проблемные комплексы публичного управления в Древней Руси	68
Этапы и логика становления публичного управления.....	68

Факторы формирования авторитарного типа государственного управления	70
Социальная среда и объекты управления	75
Удельно-вечевая система управления.....	77

Глава 2. Образование Древнерусского государства.

Система государственного управления в Киевской Руси (IX—XI вв.)..... 79

2.1. Возникновение государственности у восточных славян....	80
Факторы образования Древнерусского государства	80
Синтезный путь формирования и специфика Древнерусского государства	85
Норманнская теория возникновения Древнерусского государства	87
Расцвет и упадок Киевской Руси.....	89
2.2. Социальная среда и объекты управления в раннеклассовом обществе	92
2.3. Структура органов государственной власти и управления Киевской Руси.....	94
Органы власти	95
Две системы управления: численная и дворцово- вотчинная	97
Местное управление	98
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	99

Глава 3. Системы государственного управления в древнерусских княжествах в период политической раздробленности (XII—XIII вв.) 101

3.1. Факторы политической децентрализации и ее формы....	101
3.2. Государственное управление в княжеских монархиях (Владими́ро-Суздальское княжество).....	105
Княжеская автократия — становление и упадок	105
Социальная среда и объекты государственного управления	107
Органы власти и управления.....	110
3.3. Государственное управление в боярских олигархиях (Галицко-Волынское княжество).....	111
Формирование режима боярской олигархии	111
Органы власти и управления.....	112
3.4. Государственное управление в Новгородской феодальной республике («Господин Великий Новгород»)	113
Социальная среда и объекты управления	115
Органы власти — вече и «совет господ»	116
Органы управления — князь, посадник и тысяцкий.....	118
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	120

Глава 4. Система государственного и местного управления в период татаро-монгольского ига и Золотой Орды (XIII—XIV вв.) 121

- 4.1. Социальная среда и объекты управления на Руси в эпоху Золотой Орды..... 123
- 4.2. Государственное управление Руси периода Золотой Орды..... 126
- Вопросы и задания для самоконтроля*..... 129

Раздел III. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РУССКОМ (МОСКОВСКОМ) ГОСУДАРСТВЕ (XV—XVII вв.)

- Введение в раздел* 132
- Проблемные комплексы истории государственного управления в Московском княжестве..... 132
- Факторы эволюции государственного управления..... 132
- Цели, объекты и идеология государственного управления..... 134
- Сословный строй и государственное управление..... 139
- Центральная администрация и местное самоуправление ... 142

Глава 5. Образование Русского (Московского) централизованного государства (начало XIV — первая половина XVI в.) 146

- 5.1. Цели государственной политики и управления Московского великого княжества (XIII—XV вв.)..... 147
- 5.2. Субъекты и объекты государственного управления..... 151
- Сословно-представительская система управления..... 151
- Земля — приоритетный объект управления 152
- 5.3. Социальная среда управления..... 153
- 5.4. Структура государственного управления. Местное самоуправление..... 156
- Высшие органы власти и управления 157
- Органы дворцово-вотчинного управления — дворцовые пути и приказы 159
- Местные органы управления — наместники и волостели 161
- Местное самоуправление..... 162
- Вопросы и задания для самоконтроля*..... 163

Глава 6. Государственное управление в сословно-представительской монархии в России (вторая половина XVI — XVII в.) 164

- 6.1. Цели государственной политики и управления..... 165
- Вызовы и угрозы Московскому государству..... 165
- Цели государственной политики 167

6.2. Идеология управления — автократическая модель управления	170
6.3. Социальная среда управления — сословия и классы общества	172
Дворянство — служилые люди и поместное право.....	173
Духовенство. Учреждение Московской патриархии и церковный раскол	175
Крестьянство — юридическое закрепощение	177
Городское население — право на самоуправление.....	179
6.4. Структура государственного управления сословно-представительной монархии	180
Центральные органы государственной власти и управления — царь, Боярская дума, Земский собор и приказы.....	181
Финансовое управление — налоги и сборы.....	185
Вооруженные силы — служилые «по отечеству» и «по прибору».....	186
Местные органы власти и управления — губные и земские избы. Институт воеводства	187
6.5. Смутное время и преодоление его последствий (1584—1613 гг.).....	188
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	191

Раздел IV. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРИОД САМОДЕРЖАВНОЙ МОНАРХИИ (КОНЕЦ XVII — НАЧАЛО XX в.)

<i>Введение в раздел</i>	194
Основные проблемные комплексы становления системы управления в самодержавной монархии.....	194
Факторы модернизации государственного управления	195
Модель полицейского государства и имперской бюрократии	200

Глава 7. Государственное и региональное управление в период утверждения абсолютизма в России (конец XVII — первая четверть XVIII в.)

7.1. От сословного представительства к самодержавной монархии	206
7.2. Российский абсолютизм и его специфика.....	208
7.3. Идеология управления: права и обязанности сословий.....	212
Дворянство — усиление правового статуса	212
Духовенство и Церковь	215
Посадское население	217
Крестьянство — льготы и ограничения.....	218

7.4. Идея государственного блага и полицейское государство	220
Экономика — развитие казенной промышленности	221
Социальная политика	222
7.5. Административные реформы: цели и последствия	224
Реформа политико-административного устройства	224
Реформы государственного аппарата	225
Коллежская реформа	227
Реформы финансового управления	228
Военная реформа	230
Судебная реформа	232
Церковная реформа	233
7.6. Структура государственного управления самодержавной империи	234
Высшие органы власти и управления	235
Государственный аппарат: чины и ранги. Структура правящего класса	238
Контрольные органы: институт фискалов и прокуратура	243
Карательные органы	244
7.7. Трехзвенная система местного управления: губерния, провинция, дистрикт	247
7.8. Эпоха фаворитов и изменения в системе управления	249
Тенденции развития государственного управления	249
Изменения в структуре государственного управления	251
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>252</i>

Глава 8. Государственное и региональное управление в эпоху просвещенного абсолютизма 254

8.1. Государственно-политическая модель управления в доктрине просвещенного абсолютизма	255
«Наказ» — философия и принципы правовой модели управления	255
Уложенная комиссия	257
8.2. Социальные противоречия и конфликты и цели государственного управления	259
Формирование дворянства как привилегированного корпоративного сословия	260
Противоречия среднего сословия	262
8.3. Идеология управления — дифференциация сословной структуры общества	264
Дворянство — расширение привилегий	265
Духовенство — открытое сословие	266
Городское население и городское самоуправление	267
Формирование единого крестьянского сословия	270

8.4. Реформы государственного аппарата.....	272
Реформа центральных учреждений	272
Реформа местного управления	273
Судебная реформа	274
Военная реформа	275
Органы полиции: учреждение управ благочиния	276
8.5. Структура государственной власти и управления	277
Высшие органы власти и управления	277
Органы местного управления.....	279
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>279</i>

Глава 9. Государственное управление в России в период разложения крепостного строя и роста капиталистических отношений (первая половина XIX в.) 281

9.1. Реалии и проекты государственных преобразований в первой четверти XIX в.	282
Негласный комитет и учреждение Государственного совета	282
Две концепции развития России.....	286
9.2. Идеология охранительного либерализма: авторитарная модель взаимоотношения власти и общества.....	290
Дворянство и духовенство.....	290
Крестьянство	292
Городское население.....	295
9.3. Структура государственного управления.....	296
Высшие органы власти и управления	297
9.4. Местное управление.....	310
Дворянское и городское самоуправление	311
Полицейские и судебные органы	313
9.5. Управление финансами	313
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>315</i>

Глава 10. Государственное управление в России в период утверждения капитализма. Реформы 1860—1870-х гг. и контрреформы 1880—1890-х гг. 316

10.1. Цели и задачи российской модернизации 1860—1870-х гг.	317
Специфика модернизации	318
Реформационный процесс 1860—1870-х гг.	320
Политические последствия реформ.....	323
10.2. Крестьянская реформа — юридическое уравнивание сословий	325
10.3. Реформа местного самоуправления.....	328
Земская и городская реформы.....	328

10.4. Местное управление.....	331
Управление национальными окраинами	331
Административное деление — общее и специальное.....	335
10.5. Судебная реформа	338
Судебные учреждения	339
Прокуратура и адвокатура	341
Недостатки судебной реформы	341
10.6. Военная реформа.....	342
10.7. Реформа полиции и тюремной системы	344
10.8. Финансовая реформа.....	349
10.9. Реформы системы образования и цензуры	351
10.10. Церковь в системе государственного управления	352
10.11. Проекты конституционных реформ и контрреформа 1880—1890-х гг.	354
Три проекта конституционных реформ.....	355
Контрреформы 1880—1890-х гг.	357
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>359</i>

Раздел V. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПЕРИОДА ДУМСКОЙ МОНАРХИИ И ПЕРВОЙ РЕСПУБЛИКИ (1905 — ОКТЯБРЬ 1917 г.)

<i>Введение в раздел</i>	<i>362</i>
Переход к рыночной экономике и политической демократии как мировая тенденция	362
Процесс разрушения легитимности Российской империи.....	363

Глава 11. Государственное управление в Российской империи в начале XX в. Утверждение дуалистической монархии (1900—1917 гг.)

11.1. Этапы и логика формирования думской монархии в России	367
11.2. Динамика угроз и вызовов на рубеже XIX—XX вв. и набор альтернатив политического развития в России....	372
Ускоренное промышленное развитие России	372
Четыре основные проблемы.....	373
11.3. Конституционные реформы начала XX в. и переход к думской монархии	375
«Булыгинская» Дума	376
Образование Советов и «дарование» гражданской свободы	377
11.4. Партийная система и избирательное законодательство....	379
Российские политические партии	379
Избирательное законодательство.....	382

11.5. Основные законы и система государственной власти и управления.....	384
Император — глава государственной и исполнительной власти	384
Основные права и свободы граждан и их реализация.....	386
11.6. От дуалистической к парламентской монархии: причины краха.....	388
I Государственная дума и аграрный вопрос	388
II Государственная дума и аграрный вопрос	390
Государственный переворот 3 июня 1907 г.	391
11.7. Столыпинская аграрная реформа.....	393
Основные положения реформы	393
Последствия реформы	397
11.8. Проекты реформ местного управления и школьной реформы.....	400
11.9. Реорганизация карательных органов	404
11.10. Управление государственными финансами.....	408
11.11. Реорганизация армии.....	410
11.12. Государственное управление в годы Первой мировой войны	413
Изменения в системе органов власти и управления в 1914—1916 гг.	416
Политический кризис самодержавия в феврале 1917 г.	421
Вопросы и задания для самоконтроля.....	422

Глава 12. Государственное управление после Февральской революции 1917 г. 424

12.1. Причины перехода от буржуазной монархии к республике.....	425
12.2. Цели государственной политики Первой республики ...	428
12.3. Идеология управления Временного правительства	432
12.4. Перестройка государственного аппарата и общественно-политические процессы	435
Борьба за армию и ее реорганизация.....	442
Центр и периферия: общественно-политические процессы на окраинах	444
12.5. Структура государственного аппарата Первой республики	448
Органы власти	448
Органы управления Первой республики	450
Местные органы власти и самоуправления	451
Армия. Карательные органы.....	452
Правовая и судебная системы	453
Национально-государственное устройство.....	455

12.6. Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов как альтернативная модель власти.....	457
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	461

Раздел VI. СОВЕТСКАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ: ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ, ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И СТРУКТУРА (ОКТЯБРЬ 1917 — ДЕКАБРЬ 1991 г.)

<i>Введение в раздел</i>	464
--------------------------------	-----

Основные проблемные комплексы советской системы управления. Этапы и логика формирования	464
Факторы формирования советской государственной системы	465
Модель управления в рамках партийного государства (1918—1991 гг.)	470
Советский государственный аппарат: тенденции развития	472

Глава 13. Становление советской государственной системы (1917—1921 гг.) 475

13.1. Становление Советского государства и учреждение советской государственной системы	476
Военно-революционный комитет	476
Высшие органы власти	478
Местные органы власти и управления.....	481
13.2. Какое государство собирались строить большевики и какое построили?	483
13.3. Диктатура партии вместо диктатуры пролетариата	487
Создание партийной номенклатуры.....	489
«Чрезвычайщина» как атрибут партийного государства... ..	491
13.4. Правоохранительные органы. Армия.....	495
Рабочая милиция и судебные органы.....	495
Репрессивные органы и ВЧК	497
Создание Красной армии.....	501
13.5. Централизация управления экономикой и чрезвычайные продовольственные меры	503
Создание Наркомзема и Наркомпрода. Продовольственная диктатура	505
13.6. Военный коммунизм. Экономическая политика Советского государства (1918—1921 гг.)	508
Военный коммунизм как мобилизационная модель организации общества	508
Национализация банков	511

Рабочий контроль	512
Национализация промышленности	513
Органы контроля	517
13.7. Центральная администрация и система местного управления	518
Наркоматы и главки	518
Местное управление. Принцип «двойного» подчинения	522
13.8. Формирование советского государственного аппарата и нового правящего класса	523
13.9. Управление просвещением и наукой. Советское государство и Церковь	530
Формирование советской системы образования и науки	530
Конфликт с Церковью	532
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	535
Глава 14. Федеративная модель государственного управления после образования СССР (1922 г.)	536
14.1. От империи к федерации: угрозы и риски	536
14.2. Национально-государственное строительство в РСФСР	539
14.3. Образование СССР. Государственное развитие РСФСР	542
14.4. Конституция СССР 1924 г. и Конституция РСФСР 1925 г.	546
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	549
Глава 15. Система государственного управления в период нэпа (1921 г. — конец 1920-х гг.)	550
15.1. Цели государственной политики и управления	550
15.2. Перестройка государственного аппарата	552
Органы управления хозяйством	552
Органы правопорядка и судебная система	554
Прокуратура и адвокатура	556
Вооруженные силы	558
15.3. Советская номенклатура — формирование номенклатурного корпоративного права	559
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	561
Глава 16. Тоталитарный режим и командно-административная система управления в СССР (1930—1940-е гг.)	562
16.1. Вызовы и угрозы конца 1920-х — 1940-х гг. и цели государственной политики	564
Внутренние угрозы	564

Глобальные угрозы.....	570
16.2. Государственный аппарат: способы его обновления и рекрутации	573
«Аппарат не улучшается, преступления увеличиваются...»	573
«Чистки», выдвигенчество и репрессии	576
16.3. Командно-административная система управления: характерные черты и условия формирования	581
16.4. Конституция СССР 1936 г. и структура государственного управления.....	591
Высшие органы власти и центральные органы управления.....	594
Идеология управления	597
16.5. Структура и механизм деятельности государственной администрации	599
Управление экономикой	599
Вооруженные силы	601
Правоохранительные органы	602
16.6. Национально-государственное строительство СССР в 1930—1940-е гг.	606
Вопросы и задания для самоконтроля.....	608

Глава 17. Система государственного управления в период Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.)

17.1. Цели и идеология государственного управления.....	609
17.2. Чрезвычайная система управления: структура и механизм функционирования.....	612
17.3. Государственный аппарат: тенденции развития	615
Вопросы и задания для самоконтроля.....	617

Глава 18. Советская система государственного управления в послевоенный период (1945—1985 гг.)

18.1. Государственная система управления в восстановительный период: тенденции развития (1945—1953 гг.)	619
Факторы эволюции системы государственного управления послевоенного периода	620
Реорганизация системы управления и государственного аппарата.....	623
18.2. Система государственного управления в период десталинизации и реформ Н. С. Хрущева (1954—1964 гг.)	626
Факторы развития государственной системы	627
Реформы государственного аппарата — децентрализация и демократизация управления.....	629

18.3. Система государственного управления в период стабильного развития (1964–1982 гг.).....	632
Факторы развития системы государственного управления.....	633
Реформы государственного управления.....	634
Система государственной власти и управления по Конституции СССР 1977 г.	636
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	639

Глава 19. Трансформация советской государственной системы управления (1985–1991 гг.) ... 640

19.1. Вызовы и угрозы 1980-х гг.	640
19.2. Государственный аппарат 1980-х гг.: тенденции развития.....	644
19.3. Перестройка как «революция сверху» или социальная импровизация?.....	647
19.4. Реформа политической системы.....	649
19.5. Конституционная реформа – перестройка главных институтов государства.....	651
Высшие органы государственной власти и управления....	652
Местное управление.....	654
Вооруженные силы и правоохранительные органы.....	655
19.6. Реформа органов государственного управления.....	656
Реорганизация центральной администрации – «министерская чехарда».....	656
Крах системы государственных финансов.....	658
Ликвидация плановой системы хозяйства. Закон о разгосударствлении и приватизации предприятий.....	660
19.7. Изменения национально-государственного устройства. Суверенизация республик и Ново-Огаревский процесс.....	662
19.8. Распад СССР и ликвидация Советского государства.....	666
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	669

Раздел VII. СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1991–2012 гг.)

<i>Введение в раздел</i>	672
Основные проблемные комплексы российской системы государственного управления.....	672

Глава 20. Становление демократической системы государственной власти и управления 675

20.1. Тенденции в развитии системы власти и управления в переходный период.....	675
---	-----

20.2. Разработка новой Конституции и упразднение советской системы	677
20.3. Процессы дезинтеграции в сфере национально-государственного строительства.....	681
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	683
Глава 21. Современная система государственного управления Российской Федерации	684
21.1. Нормативная модель системы государственного управления по Конституции РФ (1993 г.): дилеммы и угрозы	684
21.2. Структура высших органов власти и управления	689
Законодательная власть	689
Центральные органы исполнительной власти	691
Президент Российской Федерации.....	692
Правительство Российской Федерации.....	694
Судебная власть	695
21.3. Территориальная организация государственного управления в Российской Федерации	696
21.4. Какая же модель государственного управления создана на рубеже XX и XXI вв.?	700
21.5. Государственная служба	702
Классификация государственных должностей.....	703
Принципы государственной службы РФ	705
Права и обязанности госслужащих.....	706
Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ	708
Федеральная программа «Реформирование государственной службы РФ»	709
Антикоррупционная политика в Российской Федерации	712
21.6. Административная реформа 2004—2006 гг.: цели и последствия	717
21.7. Основные итоги административной реформы 2006—2013 гг. в Российской Федерации.....	721
21.8. Местное управление: современные тенденции развития.....	727
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	737
Заключение	738
Вопросы и задания для самоконтроля по курсу «История государственного управления в России»	750
Список рекомендованной литературы.....	768

Предисловие

Научная дисциплина «*История государственного управления в России*» занимает важное место в системе подготовки менеджера в сфере публичного управления. Практика показывает, что динамичное развитие общества не может осуществляться без *управления*, т.е. упорядочивающей деятельности государства, выраженной в формулировании четких социально осознанных целей и реализации их посредством системы институтов исполнительной власти и государственных служащих. Управленческая деятельность государственного аппарата, главным образом *исполнительной* власти, преобразующей требования населения в компетентные властные решения и авторитетно распределяющей ресурсы по достижению общезначимых целей, во многом определяет способность политической системы обеспечивать баланс и динамическое равновесие разнородных интересов, поддерживать стабильность общества и создавать предпосылки его поступательного развития.

Теоретическая значимость науки «История государственного управления в России» обусловлена тем, что она позволяет глубже понять современные тенденции развития российской системы публичного управления, поскольку истоки многих проблем государственного администрирования в России своими корнями уходят в прошлое. Ведь без знания прошлого, особенностей возникновения административных учреждений, идеологии власти и культуры управления, принципов организации и функционирования российской бюрократии невозможно выстроить оптимальный организационный механизм управления сегодня. Невнимание политиков к необходимости учета российской специфики в возникновении и развитии государственного управления порождает негативные последствия автоматического пере-

несения опыта западного государственного администрирования на современную Россию.

Практическая ценность данного курса состоит в возможности сквозь призму прошлого выявить *тенденции* развития системы публичного управления в России и на их основе найти решения современных проблем. Как осуществить переход от *административного* государства, стремящегося к детальной регламентации, к *сервисному*, оказывающему услуги населению, в стране, где долгое время культивировалось этатистское сознание, возлагающее особые надежды на социальную опеку со стороны государства? Где границы заимствования западных методов и технологий государственного управления, ориентированных на либеральную индивидуалистическую культуру, не имеющую широкого распространения в России? В какой форме следует делать подобные заимствования, чтобы они не были отторгнуты и были органичны набору существующих культурных ценностей?

Ответы на эти и многие другие злободневные вопросы вы, уважаемый читатель, найдете в этом учебнике.

Следует заметить, что при всех несомненных достоинствах существующих учебников и учебных пособий по «Истории государственного управления в России», на наш взгляд, у них есть один *недостаток* — они слабо ориентированы на формирование *целостного* представления о закономерностях эволюции системы государственного управления в России, понимание специфики ее институтов, механизмов реализации управленческих функций.

Причина подобного явления заключена в недостаточной теоретико-методологической и концептуальной оснащенности курса, следствием чего является ситуация, когда история государственного администрирования России не стала в полной мере самостоятельной дисциплиной, а оказалась всего лишь «сюжетом», «версией» гражданской истории. Событийная жизнь людей во времени и пространстве: действия правителей и формы поведения масс (восстания, революции, бунты, гражданские войны), экономическая жизнь и виды социального неравенства, служат историческим фоном, за которым студенту порой сложно увидеть логику развития

институтов исполнительной власти, способы и формы их функционирования на разных этапах эволюции. Отсутствие концептуальных основ курса, дискретивный (описательный) характер изложения материала неизбежно приводят к фрагментарности учебной дисциплины, к тому, что она «распадается» на самостоятельные, слабо интегрируемые между собой, части. В этих условиях невозможно добиться целостного представления об эволюции институтов управления, их роли в жизни российского общества, способах администрирования и регулирования общественных отношений.

Настоящий учебник принципиально *отличается* от существующих изданий.

1. Главное отличие учебника состоит в акцентированном *комплексном* анализе процессов зарождения и развития системы управления публичным сектором, т.е. сферами, где реализуются общезначимые интересы и потребности групп и индивидов российского общества, которые позволяют более четко обозначить главные направления эволюции государственного и муниципального администрирования в России. Целостный анализ институтов государственного управления России возможен при рассмотрении проблем публичного управления России в контексте *общемировых* тенденций государственного администрирования. Это позволяет не только выявить логику развития публичной сферы, ее специфику, формы и структурные уровни в России, но и понять причины неудач в реформировании деятельности административных учреждений.

При этом *цель* курса «История государственного управления в России» не сводится лишь к последовательному описанию характерных свойств и признаков системы государственного управления, свойственных различным этапам эволюции публичного администрирования в России. Она состоит в том, чтобы выявить устойчивые *тенденции* возникновения и развития российских институтов государственного и муниципального управления, обнаружить общее в их развитии и раскрыть особенности по сравнению с процессом эволюции административных учреждений в других странах.

2. В данном учебнике органично сочетаются беспристрастный анализ и строгая научность с доступностью изло-

жения и оценочными суждениями, обусловленными действительностью фактов реального бытия. Тем самым автор стремился выйти за пределы описательной и апологетической (оправдательной) интерпретации истории государственного управления в России, сформулировать *политико-административную* версию курса.

Это достигается посредством применения комбинации исследовательских методов, органично дополняющих друг друга, — исторического, социологического, структурно-функционального, формально-юридического, компаративного. Синтез описательных и аналитико-оценочных приемов при исследовании динамики системы государственного управления в России на всех уровнях ее структуры, состояния взаимодействия исполнительной власти с другими ветвями государственной власти объективно актуализирует необходимость осмысления ряда теоретических и методологических проблем государственного управления, позволяющих иначе интерпретировать тенденции в развитии сектора публичных услуг в России.

3. Главная *задача* историко-управленческой науки, которая реализуется в данном учебнике, состоит в том, чтобы представить наиболее полное описание динамики системы исполнительной власти России на протяжении IX—XXI вв., выявить эволюцию методов и организационных форм функционирования горизонтальных и вертикальных структур государственного управления.

В учебнике сформулировано *концептуальное* положение, согласно которому *аудит* состояния системы государственного управления на каждом этапе эволюции российского общества должен основываться на критическом переосмыслении целей и результатов государственной политики и правотворчества, степени *соответствия* политического курса интересам и ожиданиям социума и личности, опираться на анализ баланса интересов государственной бюрократии и общества, его различных групп в условиях стабильного развития и быстротекущих процессов. Методологически значимым является тезис о том, что требования к исполнительной власти быть живой, динамичной системой, эффективно взаимодействующей с другими подсистемами государствен-

ной власти, адаптируемой к процессам социально-экономического характера, растут пропорционально усложнению общественной жизни и динамике угроз и вызовов, нуждающихся в адекватных ответах.

В связи с этим история государственного управления может быть рассмотрена как *процесс адаптации системы государственного администрирования к запросам и потребностям общества (сословия или класса)*.

Проблема оптимальной конфигурации системы государственного управления, адекватной современному состоянию российского общества — состоянию *транзита* (перехода), — стала проблемой первостепенной важности и требует пристального анализа и практического решения. Долгий период инноваций (начиная с 1985 г.) в структурах администраций разного уровня (правительственных, региональных, местных) не дал заметных результатов, что связано с отсутствием внятной стратегии модернизации. Всякий раз административные реформы ограничивались преимущественно модернизацией формально легитимной структуры органов исполнительной власти и государственной службы. Вне поля зрения оставались сфера непосредственной деятельности этих структур, формирование идеологии и определение целей управления, изменение методов решения проблем.

4. Настоящий учебник *современен*, он откликается как на злободневные *глобальные* проблемы публичного управления, так и актуальные для сегодняшней России. Среди последних — выстраивание целостной *стратегии* модернизации системы государственного управления в России.

Данная задача — достаточно сложная и многоплановая. Многогранность проблемы не позволяет в полной мере охватить все ее аспекты. Однако подобное не должно сдерживать творческий поиск, ограничивать его пересказом уже известных и устоявшихся мыслительных конструкций и интерпретаций сущности и практики прошлого и современного состояния государственного управления.

Сформулировать внятную стратегию модернизации государственного управления невозможно без выявления *закономерностей* возникновения и развития институтов и механизмов государственного администрирования, принципов

организации и функционирования государственной службы. Однако их выявление связано с трудностями прикладного и теоретического характера, которые нуждаются в переосмыслении.

Прежде всего, современная реальность такова, что мир вступил в период радикального изменения природы организационных механизмов управления делами общества.

С *одной* стороны, государство, государственность по-прежнему остаются пока единственным всеобъемлющим арсеналом средств организационного воздействия на упорядочение социальных процессов, постановку целей и реализацию механизмов их достижения.

С *другой* стороны, неопровержимым фактом является вызревание механизмов саморегуляции общества наряду с государственными. Выживание государственных методов и механизмов регулирования в соревновании с этим новым инструментарием зависит от степени адаптации государственных структур к потребностям общества. Соединение этих механизмов влечет формирование новых не чисто государственных, но правовых и рыночных средств администрирования процессами общественного развития на международном и национальном уровнях. Понимание подобной трансформации механизма административной деятельности особенно важно для обществ, которые меняют тип исторического развития и переходят от авторитарных способов регуляции к рыночным методам. К ним относится Россия.

Принципиально поменялись социальная *среда*, *субъекты* и *объекты* управления. Прежде система государственного управления была ориентирована на знание причинно-следственных связей, которые детерминируют поведение людей. Теперь социальная реальность складывается под влиянием *разнонаправленных* преобразующих факторов, действие которых далеко неоднозначно. Это привело к тому, что будущее устройство мира далеко не очевидно, оно складывается в условиях *неопределенности*.

Действительно, противоречивое взаимодействие таких факторов, как: ускорение темпов развития в технической, экономической и демографической сферах; увеличение численности людей, проживающих в границах объекта управ-

ления; рост числа суверенных государств; усиление взаимозависимости государств по проблемам передачи знаний, миграционные потоки, влияние культур и товарообмена; соприкосновение разнородных общественных систем, отличающихся уровнем культуры, ценностей, политических традиций и уровнем жизни; размывание государственных суверенитетов: огромный объем информации, быстрота передачи, искажение, повышение роли СМИ при перепадах средств доступа к информации; появление макроэлектроники; рост числа глобальных проблем; обострение проблем национальной безопасности государств под влиянием технического развития и дробления власти, создает ситуацию постоянной *неопределенности*, нестабильности, альтернативности и возрастания влияния случайностей. Периоды стабильности сменяются кризисами, что ведет к возрастанию сложности современного государственного управления и, как следствие, разрастанию бюрократического аппарата, в услугах которого заинтересовано общество. Обратной стороной бюрократизации и коррумпированности государственного аппарата становится его противодействие переменам, снижение авторитета власти, уменьшение доверия и поддержки государственных органов со стороны населения.

5. Наконец, решение практически значимой задачи — создание *эффективной модели* государственного менеджмента, пригодной к российским условиям и позволяющей достичь синтеза новейших управленческих технологий и традиционных представлений о роли и месте государства в жизни общества, привычных для большинства населения, невозможно без знания курса «История государственного управления в России».

То, что многие современные проблемы государственного управления России своими корнями уходят в прошлое, — это аксиома, не требующая доказательств. Она призывает в помощники нашу память, логику, но не риторику. Логика процесса исторической реконструкции системы управления публичной сферой с момента зарождения российского государства до сегодняшнего дня должна опираться на исторические факты и их рациональную интерпретацию, которые

и составляют содержание предлагаемого вниманию читателя учебника.

Настоящий учебник позволяет успешно формировать набор компетенций, заявленных в Федеральном государственном образовательном стандарте (ФГОС) третьего поколения. В соответствии с требованиями ФГОС в результате изучения курса бакалавр-управленец должен:

знать

— основные тенденции развития государственного и муниципального управления РФ;

— основные этапы развития государственного и муниципального управления как науки и профессии в России;

— принципы развития и закономерности функционирования российского государства как публичной организации и его отличия от частной организации;

— особенности конституционного строя, правового положения граждан, форм государственного устройства, организации и функционирования системы органов государственной власти и местного самоуправления России;

— основное содержание стратегии государства, целенаправленной деятельности по выработке и реализации решений, непосредственно касающихся человека, его положения в обществе;

— основные административные процессы и принципы их регламентации в России;

уметь

— анализировать внешнюю и внутреннюю структуру органов государственного управления в России, выявлять ключевые элементы и оценивать их влияние на систему государственного управления на разных этапах ее эволюции;

— адаптировать лучшие практики зарубежного государственного и муниципального управления к своей профессиональной деятельности;

— интегрировать в деятельность подразделения положения федерального и регионального законодательства, инструкций и нормативов;

— опираясь на исторический опыт, выявлять проблемы, определять цели, оценивать альтернативы, выбирать опти-

мальные варианты решения, оценивать результаты и последствия принятых решений;

владет

— методами реализации основных управленческих функций, опирающихся на знание исторического опыта публичного управления России;

— навыками оценки экономических и социальных условий осуществления государственных программ в России;

— современными технологиями эффективного влияния на индивидуальное и групповое поведение в органах государственной власти в России и за рубежом;

— навыками разработки планов развития территорий с учетом исторических и географических особенностей регионов России.

Раздел I
ИСТОРИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ
КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ
ДИСЦИПЛИНА



Введение в раздел

Без глубокого знания истории государственного администрирования поиски нового взгляда на роль государства в жизни современного российского общества подобны беспечному блужданию в потемках. Процесс становления демократической системы государственного управления в России на современном этапе происходит под воздействием не только чисто практических проблем и факторов, которые в данном случае выражают концентрированно обновляющуюся мировую ситуацию, но и потребности концептуального переосмысления отечественного опыта государственного управления и определения вектора его развития в качественно новых исторических условиях.

Формирование легитимной и организационной основы исполнительной власти в демократической России осуществляется под влиянием разнонаправленных устремлений, которые трудно соединить в одну концепцию. Желание воскресить исконно русские традиции, ускоренными темпами пройти весьма сложные процессы усвоения уже пройденного опыта западной государственно-правовой культуры демократии к XX в., не потеряв при этом и модернистские начала в обновлении современного государства, создает достаточно *эkleктичную* методологическую основу преобразований.

Обнаруживается двойственность концептуальных оснований современного механизма государственного властвования в России.

С одной стороны, его ориентация на ценности либеральной демократии и конструирование институтов правового государства как неотъемлемых атрибутов капиталистического общества в рамках определенной территории, с другой стороны, внедрение либеральной модели в ее менеджеральной форме (т.е. инкорпорации рыночных механизмов в государственное управление) означает достаточно болезненный разрыв привычных механизмов властного воздействия на все структуры государства при поиске новых методов и форм организации. Как следствие, поиск выхода из кри-

зиса в большинстве случаев связан с возвратом к допетровским временам или, по крайней мере, к началу XX в. По этой причине российская система государственного управления, сложившаяся к концу 1990-х гг. и сохранившаяся к началу XXI в., переживает период стагнации и не выполняет своих социальных и политических функций по эффективному развитию и организации гражданского общества.

В этой связи важно уяснить, что истоки многих современных проблем и конфликтов в России уходят своими корнями в прошлое. Для того чтобы понимать, что и как должно регулировать государство сегодня, каковы его современные задачи и чем должна заниматься исполнительная власть, необходимо иметь общую концепцию развития системы государственного управления, начиная с момента ее зарождения и кончая причинами ее нынешнего состояния. Это представление формирует научная дисциплина «История государственного управления в России», которая раскрывает процессы функционирования системы государственного управления на каждом историческом этапе развития российского общества, определяет *когда, как и с какой целью* она учреждалась и насколько она была эффективна для решения актуальных задач.

По этой причине задача системно представить важнейшие проблемы организации и функционирования системы государственного управления, и прежде всего исполнительной власти как институциональной основы управления публичным сектором в их историческом контексте, приобретает не только теоретическое значение, но и практический смысл. Этим определяется значимость предлагаемого курса.

Глава 1

ПРЕДМЕТ И МЕТОД НАУКИ «ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ»

1.1. Что изучает наука «История государственного управления в России»

На первый взгляд вопрос о предмете науки «История государственного управления в России» весьма прост, достаточно понять, *кто, как и чем* управляет и с какой *целью* принимает важнейшие решения и каким образом их осуществляет на разных этапах исторического развития России. Однако ответ на поставленный вопрос не всегда очевиден в силу многоуровневости управляющей системы и отсутствия полноты информации о событиях, которые произошли в далеком прошлом. Заметим, что предмет любой науки как системы истинных знаний об объективной реальности, в отличие от религиозных, интуитивных, обыденных представлений, составляют *объективные свойства, связи, отношения социальной действительности*, которые включены в процесс познания с целью выявления их сущности и закономерностей развития.

Государственное управление как объект познания

В качестве *объекта* познания отечественной историко-административной науки России выступает *государственное управление* — деятельность российского государства, его органов и учреждений, которая направлена на *организацию и регулирование* общественной жизни людей, посредством принятия решений (т.е. властного распределения ценностей) и совершения действий по их осуществлению. «История государственного управления в России» как научная

дисциплина представляет самостоятельный *комплекс знаний о процессах формирования* системы государственного управления, ее институциональной, функциональной и процедурных подсистемах, протекавших у различных народов России в хронологической последовательности.

Предметом науки «История государственного управления в России» является *совокупность понятий*, посредством которых она описывает процессы возникновения, развития и смены типов и форм государственного управления, систем государственного администрирования у конкретных народов нашей страны на различных исторических этапах.

Существуют различные интерпретации предмета государственного управления России, обусловленные неоднозначным пониманием природы и содержания функций государственного администрирования, а также трудностями в выявлении формы исторического знания. Их главный недостаток, на наш взгляд, состоит в подмене предмета *управленческой* науки предметом *гражданской* истории России. По этой причине предмет историко-управленческой науки России искусственно расширяется, в него включается событийная жизнь людей во времени.

На наш взгляд, круг проблем, которые составляют предмет «История государственного управления в России» как научной дисциплины и выявляют содержание и основные параметры зрелости системы управления на каждом историческом этапе развития российского общества, включает следующие.

1. *Цели управления обществом.* Они являются определяющим элементом в механизмах управления на каждом историческом отрезке. Обычно их формулируют политики, политические органы (парламент, глава государства, политические партии) в политическом курсе, который является ответом на общественные запросы. В принципе идеально все цели должны быть ориентированы на созидание и поддержку жизнеобеспечения и поступательного движения общества. Однако зарубежный и российский опыт свидетельствует о том, что часто цели общества подменяются целями правящих групп и лидеров. Например, сегодня набор целей управления в России выражен такими ценностями, как безопасность, процветание, целостность, упорядоченность и устойчивость социальной системы. Однако при этом в стране один из самых высоких уровней преступности

и коррупции в мире, крайне низкий уровень жизни населения и степень доверия людей друг к другу и органам власти.

2. *Модель институциональной структуры* управления публичным сектором на всех уровнях власти, состояние государственных институтов власти, призванных реализовывать сформулированные цели. Их деятельность основывается на господствующей *идеологии*, которая определяет характер отношений власти с гражданским обществом и может быть ориентирована либо на демократию, либо на авторитаризм.

Смысл и назначение идеологии власти состоят в том, что она показывает:

— степень учета «воли народа» или уровень отчужденности власти от гражданского общества, а следовательно, уровень легитимности режима;

— принадлежность власти какому-либо одному классу или ее способность представлять всю совокупность социальных структур в обществе в их связи, взаимодействии, противостоянии и зависимости;

— идеология власти определяет степень ответственности управляющих структур перед управляемыми.

3. *Принципы организации системы государственной службы*, порядок ее прохождения и *структуру государственного аппарата*, эффективность функционирования которого и характеризует состояние государственных институтов власти на каждом этапе в целом.

Таким образом, «История государственного управления в России» как историко-административная дисциплина — это наука об истории правительственных учреждений, способах использования ими средств, приемов, методов властного воздействия на население и индивида по достижению целей, заявленных правящим классом или большинством общества от имени государства.

Несмотря на кажущуюся очевидность значения понятия «*государственное управление*», в науке существует множество интерпретаций его смыслов.

Термин *public administration* (государственное управление), например, в западной науке имеет два значения — узкое и широкое.

В узком смысле слова он означает профессиональную деятельность государственных чиновников и на русский язык буквально переводится как *государственное администрирование*. Государственное администрирование включает

«все виды деятельности, направленные на осуществление решений правительства»¹.

В широком смысле этот термин включает не только профессиональную деятельность чиновников, но и всю систему административных институтов и их властных полномочий, посредством которых они выполняют государственные решения. Этому значению термина в русском языке соответствует понятие *административно-государственное управление*.

Разночтения в интерпретации предмета современной западной теории государственного администрирования отчасти объясняются тем, что в ее основе лежит *идея разделения политики и администрирования* (управления), сформулированная примерно в одно и то же время американским исследователем В. Вильсоном (впоследствии Президент США) и французским ученым А. Шардоном. В соответствии с ней обосновывалась необходимость самостоятельного изучения как *политической* власти, представленной парламентом и другими представительными учреждениями, так и власти *административной* в лице правительственных учреждений. При этом подчеркивалось, что административная власть должна быть профессиональной, независимой от идеологических предпочтений политической элиты, смены правящих партий.

Однако осуществить на практике подобное разделение политических и административных функций не представляется возможным. Более того, сегодня происходит политизация управленческой деятельности, что обусловлено растущей динамикой угроз и вызовов, нуждающихся в оперативном разрешении. Одни и те же органы могут осуществлять как исполнительные, политические по своему значению, так и административные, управленческие функции. Так, правительство, разрабатывая программу во исполнение закона, выступает в качестве органа исполнительной власти; организуя реализацию принятой программы, правительство осуществляет административные функции. Так же и министры как члены правительства реализуют политические функции, а как руководители министерства осуществляют наряду с политическими и административные полномочия.

На наш взгляд, искусственное разделение политического и административного уровней государственного управления,

¹ Public Administration // Encyclopedia Americana. 1999. № 22.

т.е. процесса принятия политических решений и их реализации, препятствует формированию целостного представления об административно-государственном управлении. Более того, только *системное* понимание предмета государственного управления может способствовать созданию эффективного механизма выявления и формулирования актуальных проблем, перевода их во властные решения, так и умелой координации и руководства деятельностью государственной службы по их реализации (т.е. государственного администрирования).

Все сказанное делает актуальным обоснование различий в способах *политического* и *административного воздействия* на повседневную жизнь человека.

Любая социальная общность, даже самая примитивная, где существует взаимодействие хотя бы двух человек для решения *общей* для них *цели*, нуждается в управлении как упорядочивающей деятельности. В основе управления лежит власть.

Власть представляет собой *способность и возможность оказывать решающее воздействие на поведение людей с помощью различных средств*: принуждения, авторитета, права, морали, богатства, знания и т.д. Обладание властью в разных ее видах позволяет конкретному лицу, группе или органу выступать субъектом управления, формировать и реализовать управляющие воздействия. Только опора на власть обеспечивает реализуемость управляющих воздействий. По этой причине власть и управление являются парными, тесно взаимосвязанными по сути своей терминами.

Власть — это отношения господства и подчинения, управления и влияния, контроля и давления, складывающиеся между «субъектом власти» и «объектом власти», которые придают действиям людей целесообразность, упорядоченность, обеспечивают подчинение индивидуальной воли общей цели. В связи с этим государственная власть (публичная власть) является средством согласования разнородных интересов и формирования на их базе общезначимого интереса, составляющего основу целостности общества, выступающего фактором его развития.

Нетрудно заметить, что каждый человек, живя в обществе, действует так, чтобы в максимальной степени удовлетворить свои потребности и интересы, при этом взаимодействуя с другими людьми. Подобная модель поведения, казалось, должна расколоть общество на множество инди-

видов, преследующих свои повседневные нужды. Однако наряду с частными интересами у индивидов существуют *общезначимые* потребности (потребность в безопасности, правопорядке, гарантиях своих прав), которые делают общество устойчивой формой взаимодействия людей, в первую очередь связанных всеобщим интересом. Он (интерес) формулируется в политике.

Политика есть сфера деятельности по руководству обществом путем определения общих целей и согласованных средств их достижения с помощью власти. Специфика политики состоит в ее способности обеспечивать целостность общества, согласовывать различные группы интересов, эффективно регулировать социальные взаимодействия. Посредством целеполагания, определения средств для их достижения, соизмерения затрат и результатов в обеспечении достижения согласованных решений политика способна ориентировать общественное развитие в благоприятном для человека направлении.

Эффективность и осязаемость политики в отличие от других регуляторов общественных отношений (морали, религии, права и т.д.) обусловлена наличием такого элемента, как власть. Благодаря институтам государственной власти в лице законодательных, исполнительных и судебных органов общество представляет собой согласованное и упорядоченное на основе определенных правил взаимодействие людей, объединенных общим интересом. Государство осуществляет свои функции специфическими методами — методами *властного* воздействия. Это оказывается возможным благодаря наличию у государства властных органов, аппарата и особых ресурсов или средств, которыми оно располагает, в частности, правом на легитимное насилие.

Государственное властвование — основное системное качество государства. В функции властвования проявляется решающая роль государства в реализации общезначимых потребностей населения, обеспечении стабильности и устойчивости общественного развития.

Функция государственного властвования обеспечивается:

— путем издания законов и других нормативно-правовых актов, устанавливающих общеобязательные правила поведения;

— повседневной исполнительно-распорядительной деятельностью специального аппарата по управлению обществом;

- осуществлением правосудия, контроля над исполнением правовых предписаний;
- применением в соответствии с законом государственного принуждения и санкций в случае несоблюдения общепринятых правил.

Государственная власть в современных обществах осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны и каждая из ветвей единой государственной власти выполняет в системе государственного управления определенную функцию. Очевидно, что не все органы государственной власти заняты выработкой и принятием важнейших *политических* решений, но все они связаны с государственным *управлением*, т.е. реализацией целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий на общество и индивида по обеспечению стабильного и поступательного развития социума.

Повседневным выражением функции властвования, одной из форм проявления властной воли является управление.

Управление — это совокупность организующих и регулирующих воздействий людей и их общественных институтов, в том числе государственных, на сознание, поведение и деятельность других людей для достижения определенной цели. Чтобы цель была реализована, необходимо организовывать действия людей, определить кто, что и как должен делать по ее достижению. Следовательно, управляющее воздействие непременно должно включать в себя *организационный механизм* практического осуществления взаимодействия людей, направленный на реализацию поставленной цели.

Государственное управление — наиболее важный, всеохватывающий и властный вид управления. Его субъектом выступает государство, представляющее собой политическую форму организации общества, охватывающую всех своих граждан и выступающую от их имени.

Завершая анализ содержания термина «государственное управление», следует заметить:

- государственное управление есть *властное организующее и регулирующее воздействие* государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения либо преобразования;

— объем управляющего воздействия государства, который может выражаться в тотальной регламентации или, напротив, в минимальном государственном вмешательстве, и оказание услуг в реализации общезначимых потребностей всегда зависели от зрелости *гражданского общества*;

— институциональную и организационную структуры механизма властвования и управления, оптимальные для формулирования и адекватного отражения интересов и потребностей различных групп населения, определял доминирующий *тип культуры*.

Многообразие национальных систем государственного управления является следствием различного соотношения государства и гражданского общества. В каждом конкретном случае это соотношение формировалось на основе несовпадающих представлений о политическом порядке и средствах его поддержания путем управляющего воздействия публичной администрации. Следовательно, специфику национальной системы государственного управления в России в значительной мере определяли *социокультурные* различия, на основе которых складывались представления об эффективном государстве и управлении им.

Специфика предмета

Как наука «История государственного управления России» представляет собой самостоятельную отрасль современной административистики. Она обладает набором признаков, необходимых и достаточных для конституирования ее в качестве самостоятельной историко-управленческой науки, предмет которой отличен от отечественной и зарубежной историко-правовой науки.

Предмет науки «Истории государственного управления в России» специфичен в нескольких смыслах.

1. Его содержание составляют относительно развитые модели политического порядка и системы государственного управления, а также государственный аппарат и государственная служба, существовавшие у народов России на разных исторических этапах (от древности до современности) и определившие специфику эволюции системы управления публичной сферой. Разнообразные примитивные и незрелые формы государственной организации и управления российского общества (например, потестарные), существовавшие в границах отечественной политико-управленческой истории, выступают лишь культурным фоном, позволяющим

уяснить истоки и важнейшие тенденции развития системы управления публичным сектором.

2. Предмет историко-управленческой науки России носит *комплексный* характер, основанный на синтезе истории, политической науки, государствоведения, юриспруденции, менеджмента.

С одной стороны, система государственного управления и государственной службы в России рассматривается в историческом контексте как последовательно сменяющие друг друга модели и механизмы адаптации российского общества к объективно существующим экономическим, социальным, политическим и культурным условиям в конкретную эпоху. С другой стороны, сменяющие друг друга модели политического порядка и государственного аппарата в России анализируются с точки зрения выявления их эффективности и способности решать актуальные проблемы общества.

3. История государственного управления в России по форме знания представляет собой *историко-теоретическую* дисциплину. Знания о системе управления публичной сферой российского общества в определенную историческую эпоху представлены в единстве *исторического* и *логического* (теоретического) уровней познания. Формой же исторического знания является реконструкция как единство *сущности* (закономерности) и существования (конкретные формы реализации закономерности).

Конкретно-исторический подход к анализу административно-государственных явлений и процессов выражается в способности истории государственного администрирования России как научной дисциплины адекватно отражать всю совокупность взаимодействия власти и общества по поводу принятия и реализации актуальных политических решений на том или ином этапе развития российского общества. Однако история государственного управления в России не представляет собой хаотичный набор знаний о становлении системы публичного управления. Статус российской историко-административной науки в качестве самостоятельной отрасли управленческого знания обусловлен ее способностью выявлять причинно-следственные связи и формулировать конкретно-исторические закономерности развития системы государственного администрирования.

Таким образом, *предметом истории государственного управления в России* выступает *процесс* возникновения, развития и функционирования механизма государственной

власти и управления по достижению национальных целей и задач через деятельность административных учреждений и систему государственной службы в хронологической последовательности.

1.2. Методология науки «История государственного управления в России»

Описание процессов возникновения и развития государственного управления в России осуществляется с помощью различных методов (от греч. *methodos* — путь следования). В данном случае *методология истории государственного управления в России* включает систему познавательных принципов, приемов и способов анализа явлений, процессов и структур в системе публичного управления на конкретных этапах исторического развития. Комбинация познавательных средств и приемов определяет то, как изучается история государственного управления в России.

Парадигма научной дисциплины

Концептуальное объяснение природы изменений в развитии системы государственного управления России в определенный исторический период начинается с выбора определенной *модели теоретического истолкования* действий государственной администрации. В соответствии с ней происходит ранжирование исторических фактов, их интерпретация.

Преобладающая в каждый исторически определенный период модель теоретической интерпретации рассматривается как *стандарт, образец* постановки и логического решения познавательной проблемы. Данный образец научной разработки называется *парадигмой*.

Термин «парадигма» ввел в научный оборот американский исследователь Т. Кун в 1920-х гг. Конкретная парадигма формирует у исследователя, который ее избрал, изначальные критерии и установки на определенное понимание системы государственного управления, соответствующий подбор и интерпретацию фактов, обобщение и систематизацию информации. Следовательно, парадигма определяет направленность методов исследования системы управления публичным сектором на разных исторических этапах, задает логику организации знаний, полученных с использованием