

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А.Л. Слепышев<sup>1</sup>, Е.Н. Тефтелев<sup>2</sup><sup>1</sup> Челябинский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Челябинск<sup>2</sup> Администрация города Челябинска, г. Челябинск

В статье рассматривается проблема возможного изменения государственного управления, под воздействием меняющейся демографической парадигмы и ее особая актуальность для современной России в связи с распадом СССР. Решение этой проблемы настоятельно требует пристального научно-практического внимания к разработке теории государственного управления в России в условиях демографических изменений. В работе предлагается скорректированное определение государства. Определяются и анализируются его основные образующие элементы и их взаимодействие. Элементы государства: институт граждан и институт государственных органов рассматриваются одновременно как субъекты и объекты в государственном управлении. Предлагаются меры государственного управления в условиях изменяющейся демографической закономерности.

**Ключевые слова:** государство, основные элементы государства, государственное управление.

Современные исследования развития демографической популяции человечества показывают, что, имевшая место на всем обозримом историческом периоде времени, демографическая закономерность *квадратичного роста численности населения планеты* меняется в конце XX века на иную – *сохранение относительно постоянной численности населения планеты* [6, с. 43]. Вероятнее всего, что принципиально другое демографическое развитие человеческой общности на планете как сложноорганизованной открытой социальной системы приведет к кардинально иной ее форме существования и, соответственно, к другому устройству самих государств и управлению в них. Несомненно одно, новая межгосударственная и государственная упорядоченность мирового сообщества будет прямо увязана с новой демографической парадигмой развития человечества. В дальнейшем, как утверждает С.П. Капица, не количественный рост населения планеты, «а развитие **качества** становится центральным фактором нашей социальной эволюции» [6, с. 53].

Этот переход к иной *качественной* закономерности жизнедеятельности человечества обеспечивается и сопровождается, в первую очередь, шквалом разноликой информации в масштабах мирового сообщества и отдельно взятого государства. Глобальное информационное поле, резкое усиление его интенсивности и «турбулентности» при дальнейшем сохранении государственных структур, потребуют существенного перехода к *качественно* иному их состоянию и соответственно *качественному* переустройству в них механизма государственного управления. «Многое стало другим в течение тысячелетий, – замечает Г.В. Атаманчук, – а актуальность общества в упорядочении самого себя посредством государства осталась прежним» [1, с. 1]. Ф. Фукуяма пишет: «для будущего мирового порядка самое важное – это обучиться построению государства» [13, с. 26].

Таким образом, государственная форма организации жизнедеятельности человечества должна будет адекватно соответствовать изменяющемуся человеческому бытию, что, безусловно, потребует значительных изменений управления в государствах, в том числе самой модели деятельности государственных, а, возможно, и муниципальных органов.

Кроме начавшихся изменений демографической парадигмы развития человечества, в конце XX века российская государственность и следовательно управление в ней претерпело существенные изменения, связанные с распадом СССР. Для современной России, с учетом этих системных обстоятельств, а также непростой социально-экономической ситуацией, наступило время поиска новых, мы бы сказали нестандартных государственных решений в области государственного и муниципального управления в ней, нового «прочтения – видения», сложившихся «вековых истин» в отношении базовых понятий государственного управления. Вроде бы вполне ясных и, само собой разумеющихся фундаментальных явлений, таких как «государство», «государственная власть», «управление в государстве», «государственное управление», «власть граждан», «власть государственных органов» и других. Они нуждаются в современном переосмыслении и единообразном смысловом восприятии, а, возможно, и в теоретической переработке. В первую очередь это касается таких базисных понятий государственного управления, как государство и управление. Ведь до сих пор нет даже научно-единого общепринятого их определения. Нет и цельной сформировавшейся теории современного государственного управления. «Нельзя не признать, – отмечает Е.В. Охотский, – что в современной науке не сложилась окончательная точка зрения на предмет, структуру, цели и задачи курса государственного управления, содержательно многое еще не устоя-

лось и по-прежнему пребывает в состоянии дискуссионного творческого поиска» [10, с. 20]. Это говорит о существенных проблемах в основах российского государственного управления, об отсутствии научно-обоснованного внятного механизма его осуществления, а зачастую в непонимании его сути. Как здесь не вспомнить замечание Г.В. Атаманчука, что «государственное управление, субъектом которого выступает весь народ страны, однако практически исполняемое государственным аппаратом» [2, с. 21].

Предлагается с учетом вышеизложенного новое прочтение уже имеющихся определений государства. *Государство – это социальная система, имманентно состоящая из основных элементов: суверенное национальное пространство, институт граждан и институт государственных органов.* Здесь в определении под суверенным национальным пространством понимается государственная территория в объемном ее представлении. Институт граждан представляют граждане и образованные ими организации и объединения в различных сферах социально-политических интересов (структурированное гражданское общество). Институт государственных органов состоит из государственных органов, образованных согласно Конституции страны и других общегосударственных законодательных актов. В результате исторической интеграции именно этих трех фундаментальных элементов появилось государство как оптимальная до настоящего времени форма организации жизнедеятельности независимой территориально обособленной организованной человеческой общности – нации. Население, главным образом граждане и государственные органы, находясь в постоянном диалектическом взаимодействии – субъектно-объектных отношениях, совместно определяют и осуществляют цели управления в государстве и дальнейшего его развития. В любом государстве, по сути, формально, всегда присутствует две государственные власти: институт граждан и институт государственных органов. В условиях старой демографической закономерности правящая элита государств, в различном своем организационно-правовом оформлении (дворянство, руководство партии, государственный аппарат, окружение «первого лица государства» или некая другая форма) через государственные органы доминировала в управлении государством, низводя, как правило, обыкновенных граждан, население в целом фактически к роли исполнителей ее воли. Граждане, как одна из составляющих государственной власти, проявляли свои властные притязания, как правило, эпизодически и не вполне осознавая свой управляющий государственный статус, ограничиваясь желанием заменить неудобных (не легитимных, по их мнению) руководителей своими авторитетами, посредством народных сходов, стихийных выступлений и бунтов, революцион-

ных движений. Однако, ни одно из этих выступлений, в конечном итоге не привело к принципиальному изменению в отношениях управляющих институтов в государстве. Это продемонстрировали и «страны победившего пролетариата» в лице СССР и других государств «социалистического лагеря», по существу, механически заменивших одну правящую элиту на другую в партийных и государственных органах (номенклатуру), прикрываясь коммунистической идеологией и пропагандой, обставя формально эту государственность народно-пролетарской конституцией и не изменив практически саму суть иерархического порядка взаимоотношения между двумя субъектами управления в государстве. Такова была объективная закономерность государственного устройства в мире на протяжении веков. Смысл указанного государственного устоя, выражает принципопределение «государство – это власть правящей элиты посредством определенного института государственных органов». И сегодня представление значительного числа россиян, определенной научной общественности о государстве, государственном управлении, остается в рамках обозначенного понимания. Это, конечно, не отменяет того, что согласно действующей конституции России граждане имеют права управления в государстве.

В качественно меняющейся демографической парадигмы развития человечества, устройство управления в государствах, вероятнее всего, будет кардинально меняться. Представляется, что гражданская власть (*одновременно с качественным изменением гражданских цензов управления государством – особым проблемным аспектом управления государством<sup>1</sup>*) будет возрастать в направлении формирования относительно паритетных отношений с властью государственных органов, а, возможно, и появление некоего симбиоза «государственного самоуправления». Вышеуказанный принцип государственного управления трансформируется в принцип «сочетания иерархии и сетей», выражающийся в диалектическом непосредственном взаимодействии двух вышеназванных институтов государственной власти при первичности института граждан в организации государственного устройства. Государство будет развиваться в направлении стирания различия между понятиями «управление государством» и «государственное управление» в направлении «управление в государстве», «совершенствования существующих и, возможно, создания новых институтов управления «со стороны общества» (а не только регулирования нормами)» [12]. И здесь непременно возник-

<sup>1</sup> Например, см.: Слепышев А.Л. Граждане и власть: взаимодействие в современной России // Российская государственность и социально-экономические выводы современности: сборник научных статей. М.: Проспект, 2015. Т. 1. С. 115–125.

кает вопрос: какова должна быть оптимальная пропорция (отношение) между этими двумя управляющими взаимосвязанными государственными институтами – граждан и государственных органов в управлении государством с учетом их «двуликости» в государстве? Ведь, согласно определению этих понятий, институт граждан и институт государственных органов одновременно являются, с одной стороны, государственной властью – субъектами управления в государстве, а с другой – они и есть сами объекты управления в государстве. Институт граждан, будучи субъектом управления государством, определяет посредством конституции организацию государственности, оказывает формирующее и управляющее воздействие на государственные органы и, *одновременно*, граждане и их организации, а также многие сферы жизнедеятельности населения являются объектом внимания и управления со стороны государственных органов. Вероятнее всего, это взаимодействие будет в «золотой пропорциональности» (согласно «золотому сечению»). Но важно понять, в сторону какого субъекта управления в государстве: института граждан или института государственных органов будет смещаться эта пропорция, являющаяся функцией конкретных исторических условий развития гармоничной государственности.

Чтобы понять диалектику взаимоотношения гражданского общества и государственных органов, следует определиться с современным восприятием второго базисного понятия – управления в социальной открытой нелинейной системе, каковым, по сути, является государство. В данном контексте *под управлением понимается внутренне присущее неотъемлемое (имманентное) качество любой социальной системы (начиная с дееспособного индивида как социального системного феномена и заканчивая любой социальной общностью) осуществлять целенаправленную (даже не всегда полностью осознаваемую) деятельность, выраженную в устремлении-воздействии в отношении кого-либо или чего-либо*. Иными словами, это идеально-материальное действие социальной системы, целенаправленно осуществляемое ею с учетом внутренних и/или внешних условий ее обитания. Это, может быть воздействие системы в отношении самой себя – самоуправление (управление собой под воздействием внутренних и внешних обстоятельств) или в отношении объекта(ов) – внешнее воздействие (внешнее управление). Как образно заметил Ш. де Голь: «Люди, в сущности, могут обойтись без управления не больше, чем без еды, питья и сна» [14, с. 96].

Ключевой проблемой государственного управления в условиях меняющейся демографической парадигмы человечества является политическое, в целом культурное восприятие в отношении веками складывающегося взаимоотношения вышеназванных субъектов управления в государстве.

Это взаимоотношение объективно будет меняться вслед за изменением демографического развития, но каким образом, заранее предсказать сложно. Готово ли человечество, в том числе россияне, осознанно, качественно по иному, выстроить это взаимоотношение покажет время. Однако будет весьма разумным правящей элите, политическому руководству России своевременно отслеживать и выявлять появление «импульсов пассионарности» [5, с. 350], предвестников меняющихся тенденций политического и социально-экономического развития в государстве и мире, адекватно реагировать и подстраивать с учетом их проявлений свое реальное государственное управление в интересах граждан и государственности.

В качестве возможных предложений по изменению уже сегодня государственного управления в России, с учетом несоизмеримых с другими государствами размеров территории страны, авторами предлагаются следующие направления и конкретные действия государственных органов.

Повысить результативность государственного управления состоянием административных территорий (субъектов РФ и муниципальных образований), посредством реального усиления федеративных основ государственности. Путем балансирования центростремительных и центробежных сил в российской государственности осуществлять одновременно структурное реформирование административно-территориального деления страны и ментальное изменение населения в сторону подлинно национального восприятия гражданами самих себя как россиян, при сохранении уважительного отношения к своему индивидуальному этносу. Постепенно перейти на единообразное правовое понимание субъектов Российской Федерации, без учета этнической структуры их населения. В этих целях осуществить расширение управленческой компетенции существующих и вновь созданных окружных органов федеральных округов (с возможным изменением количества федеральных округов и их конфигурации). Сохранением, во главе федеральных округов, полномочных представителей Президента Российской Федерации, как основных административно-территориальных гарантов целостности российской государственности. Передать (наделить) в федеральные округа часть законодательных и исполнительных полномочий и функций федеральных государственных органов, в том числе Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации и максимально замкнуть на них оперативное взаимоотношение с субъектами РФ. Для этого образовать окружной законодательный орган, передав ему (наделив его) частью компетенции Федерального Собрания, в том числе в отношении налогового и бюджетного законодательства РФ, но, ограничив правовое действие его актов пределами административной территории федерального округа. Обра-

зывать бюджеты федеральных округов как относительно самостоятельных административно-территориальных образований Российской Федерации. Осуществить другие организационно-правовые действия, создающие существенную автономию реорганизованным федеральным округам от других округов, а также федерального центра. Реформирование структуры окружных органов управления производить за счет сокращения штатов центральных федеральных государственных органов и территориальных федеральных органов в субъектах РФ. Предлагаемое реформирование государственных органов должно значительно сократить количество центральных федеральных органов и оперативную управленческую нагрузку на них. Сосредоточить их деятельность на проблемах стратегического развития государства, его безопасности, внешних связей с другими государствами и межгосударственными организациями, а также взаимоотношений с окружными структурами управления.

Данное предложение основано на успешной деятельности окружных органов управления, во главе с полномочными представителями Президента РФ по укреплению российской государственности в начале нынешнего века [4, 7, 8, 11]. «В течение первого полугодия, – отмечает Б.А. Кириллов, – после избрания В.В. Путин создал в значительной степени новую систему управления, предусматривавшую значительную оптимизацию отношений центра и регионов, повышения ответственности органов власти за результаты своей деятельности» [7, с. 26]. Подводя первые итоги этого управленческого решения, В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию 5 марта 2001 года констатировал, что дезинтеграция государства остановлена.

Другим важным направлением государственного управления, как отмечалось выше, должно стать постепенное изменение восприятия граждан в отношении своей национальности. Приведение его к мировому подходу в отношении данного понятия, всеобщего восприятия национальности как принадлежности гражданина к определенному государству, а не к этносу. Приведем мнение академика В. Тишкова: «В Советском Союзе была сделана серьезная ошибка: очень мощная метафора, которая используется для консолидации и создания общей государственной идентичности, – понятие нации было переведено на уровень ниже общегосударственного, на уровень этнических общностей» [9, с. 94]. Л.Н. Гумилев пишет: «Человек существует в коллективе, который, в зависимости от угла зрения, рассматривается то как социум, то как этнос. Вернее сказать, каждый человек является одновременно и членом общества, и представителем народности, но оба эти понятия несоизмеримы и лежат в разных плоскостях» [5, с. 16]. Настало время исправить существующий еще

в государственном управлении субъективный подход руководителей КПСС к национальному вопросу, сыгравшему роль одной из «мин замедленного действия» в отношении советской государственности. Нельзя допустить, чтобы Россия вновь на ней «подорвалась». В связи с этим предлагается единообразно унифицировать административно-территориальный статус субъектов РФ с учетом компактного проживания этнической общности людей, а также одновременно возможным объединением некоторых из них в единый административно-территориальный укрупненный субъект РФ.

Безусловно, предложенное видение основных понятий государственного управления и мер по его совершенствованию в кардинально изменяющихся условиях дальнейшего развития человечества, а также, возможно, и другие меры корректировки государственного устройства и управления в современной России, обусловленные стремлением сохранить мощную российскую государственность, потребуют изменений конституции страны. Но это и так объективно неизбежно. Анализ конституции страны показал, что отдельные ее положения не соответствуют современным российским реалиям<sup>2</sup>. А.А. Аузан справедливо указывает: «конституция 1993 года возникла не как отражение договоренностей влиятельных групп в обществе, а как юридический феномен, под которым на текущий момент не было никакого реального содержания. И вопрос о реальном содержании конституции возник тогда, когда на поле стали появляться те или иные влиятельные группы» [3, с. 132]. Поэтому, выбирая, образно говоря, «между жизнью и ее отсутствием», приходится применить и кардинальные меры конституционного «лечения». Россия в них нуждается.

#### Литература

1. Атаманчук, Г.В. Синергетические аспекты государственного управления / Г.В. Атаманчук. – <http://spkurdyumov.narod.ru/DZSAtamanchuk.htm> (дата обращения: 26.06.2012).
2. Атаманчук, Г.В. Управление как общественное явление. Виды управления / Г.В. Атаманчук // *Наша власть: дела и лица*. 2005. №3 (50). – С. 20–21.
3. Аузан, А.А. Три публичные лекции о гражданском обществе / Александр Аузан. – М.: ОГИ, 2006. – 288 с.
4. Гохберг, М.Я. Центральный федеральный округ: экономика и инновационный потенциал / М.Я. Гохберг, Э.А. Котляр. – М.: ИНЭК, 2007. – 206 с.
5. Гумилев, Л. Этногенез и биосфера Земли / Лев Гумилев. – СПб.: Азбука, Азбука-Аттикус, 2013. – 672 с. – (Азбука-классика).

<sup>2</sup> Подробнее см: Слепышев А.Л. Указ. соч.

6. Капица, С. Парадоксы роста: Законы глобального развития человечества / Сергей Капица. – 3-е изд. – М.: Альпина нон-фикшн, 2013. – 204 с.
7. Кирилов, Б. Округ стратегического значения. Начало / Б. Кирилов. – Екатеринбург: Уральский рабочий, 2015. – 304 с.
8. Латышев, П.М. Малая модель большой России / П.М. Латышев // Наука. Общество, Человек: Вестник УрО РАН. – Екатеринбург. – 2005. – № 2 (12). – С. 4–13.
9. Механик, А. Освоение российской локальности / А. Механик // Эксперт. – 2005. – № 1–2.
10. Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. – М.: Юрайт, 2013. – 701 с. – (Серия Магистр).
11. Пихоя, Р.Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1085–2005 / Р.Г. Пихоя. – М.: Русь-Олимп, 2007. – 560 с.
12. Пунда, Д.И. Когнитивные технологии управления как способы и средства решения проблем современного сложного кризиса – кризиса управления / Д.И. Пунда. – <http://spKurduimov.narod.ru>
13. Фукуяма, Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке: [пер. с англ.] / Френсис Фукуяма. – М.: АСТ Москва: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220, [4] с. – (Philosophy).
14. Шарль де Голь. На острие шпаги / Пер. с фр. – М.: Европа, 2006. – 240 с.

**Слепышев Алексей Львович.** Кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Челябинский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Челябинск), [slepyshv54@mail.ru](mailto:slepyshv54@mail.ru)

**Тефтелев Евгений Николаевич.** Кандидат технических наук, Глава Администрации Челябинского городского округа, Администрация города Челябинска (г. Челябинск).

Поступила в редакцию 24 октября 2016 г.

DOI: 10.14529/em160416

## PUBLIC ADMINISTRATION IN MODERN RUSSIA

A.L. Slepyshev<sup>1</sup>, E.N. Teftel'ev<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Chelyabinsk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk, Russian Federation

<sup>2</sup> Administration of Chelyabinsk, Chelyabinsk, Russian Federation

The article deals with the problem of organizing human livelihood in the form of the state in connection with the changing demographic paradigm. The author states the importance of the problem for modern Russia. In the article the author suggests considering the state both as a subject and an object of the system of public administration, defines and analyzes its main forming elements and their interrelations. Some actions for the state form of government in the context of changing demographic paradigm are suggested in the paper.

**Keywords:** state, main elements of the state, public administration.

### References

1. Atamanchuk G.V. *Sinergeticheskie aspekty gosudarstvennogo upravleniya* [Synergetic aspects of public administration]. Available at: <http://spkurduimov.narod.ru/DZSAtamanchuk.htm> (accessed: 26.06.2012).
2. Atamanchuk G.V. *Upravlenie kak obshchestvennoe yavlenie. Vidy upravleniya. Nasha vlast': dela i litsa* [Our power: affairs and faces], 2005, no. 3 (50), pp. 20–21.
3. Auzan A.A. *Tri publichnye lektsii o grazhdanskom obshchestve* [Three public lectures on civil society]. Moscow, 2006. 288 p.
4. Gokhberg M.Ya. *Tsentr'al'nyy federal'nyy okrug: ekonomika i innovatsionnyy potentsial* [Central Federal District: economics and innovative potential]. Moscow, 2007. 206 p.
5. Gumilev L. *Etnogenez i biosfera Zemli* [Ethnogenesis and terrestrial biosphere]. St. Petersburg, Azbuka, Azbuka-Attikus, 2013. 672 s.

6. Kapitsa, S. *Paradoksy rosta: Zakony global'nogo razvitiya chelovechestva* [Upgrowth paradox: Principles of human global development]. 3rd ed. Moscow, 2013. 204 p.
7. Kirilov B. *Okrug strategicheskogo znacheniya. Nachalo* [District of strategic importance. Beginning]. Ekaterinburg, 2015. 304 p.
8. Latyshev P.M. *Malaya model' bol'shoy Rossii* [Small-size model of large Russia]. *Nauka. Obshchestvo, Chelovek: Vestnik UrO RAN* [Science. Society.Man: Bulletin of Ural Department of Russian Academy of Sciences]. Ekaterinburg, 2005, no. 2 (12), pp. 4–13.
9. Mekhanik A. *Osvoenie rossiyskoy lokal'nosti* [Opening of Russian locality]. *Ekspert* [Expert], 2005, no. 1–2.
10. Okhotskiy E.V. *Teoriya i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya: Uchebno-metodicheskiy kompleks* [Theory and mechanisms of modern public administration: Training package]. Moscow, Yurayt Publ., 2013. 701 p.
11. Pikhoya R.G. *Moskva. Kreml'. Vlast'. Dve istorii odnoy strany. Rossiya na izlome tysyacheletiy. 1085–2005* [Moscow. Kremlin. Power. Two histories of one country. Russia at the change of millenniums 1085–2005]. Moscow, 2007. 560 p.
12. Punda D.I. *Kognitivnye tekhnologii upravleniya kak sposoby i sredstva resheniya problem sovremenno-go slozhnogo krizisa – krizisa upravleniya* [Cognitive technologies of management as means and ways of solving problems of today's complicated crisis – crisis of management]. Available at: <http://spKurdyumov.narod.ru>
13. Fukuyama F. *Sil'noe gosudarstvo: Upravlenie i mirovoy poryadok v XXI veke* [State-Building: Governance and World Order in the 21st century]. Moscow, 2006. 220 p.
14. Sharl' de Gol'. *Na ostriie shpagi* [The Edge of the Sword]. Moscow, Evropa Publ., 2006. 240 p.

**Alexey L. Slepyshev**, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Public Administration, Legal Support of State and Municipal Services of the Chelyabinsk branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Chelyabinsk), [slepyshev54@mail.ru](mailto:slepyshev54@mail.ru)

**Evgeny N. Teftel'ev**, Candidate of technical Sciences, Head of administration of Chelyabinsk city district, Administration of Chelyabinsk (Chelyabinsk).

*Received 24 October 2016*

---

#### ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Слепышев, А.Л. Государственное управление в современной России / А.Л. Слепышев, Е.Н. Тефтелев // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». – 2016. – Т. 10, № 4. – С. 110–115. DOI: 10.14529/em160416

#### FOR CITATION

Slepyshev A.L., Teftel'ev E.N. Public Administration in Modern Russia. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Economics and Management*, 2016, vol. 10, no. 4, pp. 110–115. (in Russ.). DOI: 10.14529/em160416